

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Maret Kruus

**EESTI ÕIGUSE VASTAVUS DIREKTIIVILE 2003/109/EÜ PIKAAJALISE ELANIKU
STAATUSE SAAMIST REGULEERIVATE SÄTETE OSAS**

Magistritöö

Juhendaja
Ene Andresen, *LL.M.*

Tartu
2014

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Direktiivi 2003/109/EÜ ülevõtmise üldküsimused	7
1.1. Direktiivi tõlgendamise reeglid	7
1.1.1. Direktiivi eesmärk ja kasulik mõju	7
1.1.2. Euroopa Kohtu tõlgendus lahendis <i>Chakroun</i>	8
1.1.3. Direktiivi põhjendused	11
1.1.4. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted	11
1.1.5. Vahekokkuvõte	13
1.2. Direktiivi suhestumine Eesti endise alalise elamisloaga	13
1.3. Direktiivi isikuline kohaldamisala	18
1.3.1. Direktiivi isikulise kohaldamisala tõlgendamine	19
1.3.2. Direktiivi isikulise kohaldamisala võimalik kitsendamine Eesti õiguses	22
1.3.2.1. EL kodaniku perekonnaliikme tähtajaline ja alaline elamisõigus	24
1.3.2.2. EL õigusest ja välismaalaste seadusest tulenevad viibimisõigused.....	25
1.3.2.3. Kaaluka avaliku huvi korral saadud tähtajaline elamisluba	28
1.3.2.4. Vahekokkuvõte ja muudatusettepanekud	29
1.3.3. Direktiivi isikulise kohaldamisala võimalik laiendamine Eesti õiguses	30
2. Sisulised tingimused pikaajalise elaniku staatuse saamiseks.....	33
2.1. Elamise kestuse tingimus.....	33
2.1.1. Ajaperioodide pikkused	34
2.1.2. Elamisõiguse alused	35
2.1.2.1. Elamisõiguse aluste võimalik kitsendamine Eesti õiguses	36
2.1.2.2. Elamisõiguse aluste võimalik laiendamine Eesti õiguses.....	40
2.1.3. Vahekokkuvõte ja muudatusettepanekud.....	41
2.2. Piisav sissetulek ja ravikindlustus	42
2.3. Vastavus avaliku korra ja julgeoleku nõuetele	46
2.3.1. Eesti õiguse vastavus direktiivi art 6 lg 1 nõuetele	47
2.3.2. Mõistete “avalik kord” ja “avalik julgeolek” sisustamine	50
2.3.3. Vahekokkuvõte ja muudatusettepanekud.....	52
2.4. Integratsioonitingimused.....	52
3. Menetluslikud nõuded pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ja	
õiguskaitsega seonduvad probleemid	59
3.1. Taotluse läbivaatamise eest nõutav riigilõiv.....	59
3.2. Taotluses nõutavad andmed.....	62
3.3. Otsuse vaidlustamise võimalused	66
Kokkuvõte.....	70
<i>The Conformance of Estonian Law with the Provisions of Directive</i>	
<i>2003/109/EC related to the Acquisition of Long-term Resident Status</i>	<i>74</i>
Kasutatud kirjandus	80
Kasutatud õigusaktid	83
Eesti õigusaktid	83
Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu õigusaktid.....	83
Kasutatud kohtupraktika.....	85

Sissejuhatus

Euroopa Liidu territooriumil elavad isikud saab kodakondsusest lähtuvalt jagada kaheks: Euroopa Liidu kodanikeks ning isikuteks, kellel Euroopa Liidu kodakondsus puudub. Isikud, kellel Euroopa Liidu kodakondsus puudub, on Euroopa Liidu õiguse tähenduses kolmanda riigi kodanikud.¹ Seega on kolmanda riigi kodanikud mõne teise kui Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikud ning ka isikud, kel kodakondsus puudub.² Euroopa Liidu territooriumil elab 19,8 miljonit kolmanda riigi kodanikku, moodustades Euroopa Liidu rahvastikust ligikaudu 4%.³ Eestis elab seejuures ligikaudu 195 000 kolmanda riigi kodanikku, moodustades Eesti rahvastikust märkimisväärse osa, umbes 15 %.⁴

Selleks, et edendada kolmanda riigi kodanike integratsiooni ning majanduslikku ja sotsiaalset sidusust liikmesriikides elavate isikute vahel, võttis Euroopa Liidu Nõukogu 25. novembril 2003. a vastu direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike kohta.⁵ See direktiiv reguleerib kolmanda riigi kodanikele pikaajalise elaniku staatuse andmise tingimusi ning sellest tulenevaid õigusi ja kohustusi.

Pikaajalise elaniku staatuse saamisest võivad olla huvitatud eelkõige need kolmanda riigi kodanikud, kes elukohaliikmesriigi kodakondsust kas ei saa või ei soovi, kuid on siiski huvitatud oma õigusliku seisundi tugevdamisest elukohaliikmesriigis ning Euroopa Liidus tervikuna.⁶ Pikaajalise elaniku staatus annab kolmanda riigi kodanikele teatud valdkondades õiguse võrdsele kohtlemisele liikmesriigi kodanikega, tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu ja teatud tingimustel õiguse elada teistes liikmesriikides. Samuti tuleneb pikaajalise elaniku

¹ Nõukogu 25.11.2003. a direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, art 2 a. – ELT L 16, 20.05.2011, lk 272-281.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.07.2007. a määrus nr 862/2007, art 2.1 (i). – ELT L 199, 31.07.2007, lk 23-29; J. Handoll. Council Directive 2003/109/EC. – K. Hailbronner (ed). EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives. München: Verlag C. H. Beck oHG 2010, lk 611.

³ European Commission, Eurostat. Demography Report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011, lk 49.

⁴ European Commission, Eurostat. Total population and resident population by group of citizenship, 2011. – Arvutivõrgus:

epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_population_and_resident_population_by_group_of_citizenship_2011.png&filetimestamp=20130204085341 (24.03.2014).

⁵ European Commission. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (Commission report). Brussels, 28.9.2011. COM(2011) 585 final, lk 1.

⁶ K. Groenendijk. The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration. – A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner, (eds). Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford: Hart 2007, lk 430.

staatusega isiku perekonnaliikmetele õigus minna pikaajalise elaniku staatusega isikuga teise liikmesriiki kaasa või temaga hiljem ühineda.⁷

Liikmesriigid pidid direktiivi 2003/109/EÜ siseriiklikesse õiguskordadesse üle võtma 2006. aastaks. Komisjoni 2011. a aruandest selle direktiivi kohaldamise kohta aga nähtub, et liikmesriikidel on selle direktiivi ülevõtmisega esinenud probleeme.⁸ Komisjon on oma aruandes viidanud muuhulgas ka Eestile kui riigile, mille siseriiklik õigus ei pruugi olla direktiiviga kooskõlas.⁹ Seetõttu on liikmesriikide, sealhulgas Eesti õiguse vastavus direktiivile kahtluse all.

Samuti võib liikmesriikide õigus olla direktiiviga vastuolus seetõttu, et liikmesriigid ei saanud direktiivi ülevõtmisel arvestada Euroopa Kohtu poolt direktiivile hiljem antud tõlgendusega. Euroopa Kohus tõlgendas direktiivi 2003/109/EÜ esmakordselt aastal 2012.¹⁰ Vastavates lahendites on Euroopa Kohus andnud direktiivile 2003/109/EÜ tähenduse, mis direktiivi ülevõtmise hetkel ainuüksi direktiivi tekstile tuginedes ei olnud üheselt selge. Eeldatavalt ei ole Eesti õiguses kehtestatud regulatsiooni hiljutise Euroopa Kohtu praktika valguses üle vaadatud, arvestades, et nendes lahendites antud suunistest lähtuvalt ei ole Eesti õiguses muudatusi tehtud.

Arvestades Euroopa Komisjoni kriitikat ning Euroopa Kohtu hiljutist kohtupraktikat direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendamisel, on vajalik kontrollida Eesti õiguse vastavust sellele direktiivile. Käesoleva magistritöö eesmärk on selgitada välja Eesti õiguse vastuolud direktiiviga 2003/109/EÜ pikaajalise elaniku staatuse saamist reguleerivate sätete osas ning esitada vastuolude esinemisel ettepanekud Eesti õiguse direktiiviga kooskõlla viimiseks. Eesti õiguse vastavuse kontrollimine just nendele direktiivi sätetele on vajalik seetõttu, et saada teada, kas Eestis pikaajalise elaniku staatuse saamisest huvitatud isikud saavad pikaajalise elaniku staatuse direktiivis ette nähtud tingimustel. Eelkõige võivad Eestis pikaajalise elaniku staatuse saamisest olla huvitatud hetkel tähtajalise elamisloa alusel elavad isikud, keda on ligikaudu 23 000.¹¹ Samuti on Eesti õiguse vastavuse kontrollimine direktiivile pikaajalise elaniku staatuse saamist reguleerivate sätete osas oluline, et kontrollida, kas Eestis pikaajalise elaniku staatuse juba saanud ligikaudu 175 000 isikut said selle staatuse direktiiviga kooskõlas.¹² Selle kontrollimine on oluline, et saada teada, kas nendel isikutel on pikaajalise elaniku staatusest

⁷ Direktiiv 2003/109/EÜ, art 11,12, 14, 16.

⁸ Commission report, lk 10.

⁹ *Ibid.*, lk 3, 7, 8, 9, 10.

¹⁰ EKo 18.10.2012, C-502/10, *Singh*; EKo 24.04.2012, C-571/10, *Kamberaj*; EKo 26.04.2012, C-508/10, *Commission v Netherlands*.

¹¹ Politsei- ja Piirivalveamet. Migratsioonistatistika 01.01.2014 seisuga, tabel 1. – Arvutivõrgus: www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf (24.03.2014).

¹² *Ibid.*

tulenevad õigused ka teistes Euroopa Liidu liikmesriikides, sest vaid direktiivis ette nähtud miinimumnõuete täitmisel saadud pikaajalise elaniku staatus annab õigusi Euroopa Liidu üleselt.

Selleks, et selgitada välja Eesti õiguse vastuolud direktiiviga, analüüsitakse käesoleva töö esimeses peatükis esmalt direktiivi ülevõtmisega seonduvaid üldiseid küsimusi. Kõigepealt selgitatakse esimeses peatükis välja, milliste reeglite järgi tuleb direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendada. Samuti analüüsitakse esimeses peatükis seda, kas pikaajalise elaniku staatuse kontseptsiooni lisamine 2006. aastal Eesti õigusesse nii, et pikaajalise elaniku staatus asendas endise siseriikliku alalise elamisloa, on direktiiviga kooskõlas.¹³ Eesti õiguse kooskõla direktiiviga selles küsimuses on kahtluse all seetõttu, et direktiiviga vastuolus on anda Euroopa Liidu üleselt õigusi andev pikaajalise elaniku staatus direktiivis ette nähtud tingimustest soodsamatel tingimustel, mida Eestis aga võidi teha. Viimaseks kontrollitakse esimeses peatükis seda, kas Eesti õiguses kajastub direktiivi isikuline kohaldamisala õigesti ehk kas Eesti õiguse kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse taotlemine avatud sellele isikuteriingile, mis on direktiivis nõutav.

Teises peatükis kontrollitakse Eesti õiguse vastavust direktiivile pikaajalise elaniku staatuse saamise sisuliste tingimuste osas. Juhul, kui liikmesriik sätestab siseriiklikus õiguses rangemad tingimused kui direktiivi kohaselt ette nähtud, võivad pikaajalise elaniku staatuse saamiseks õigustatud isikud pikaajalise elaniku staatust õigustamatult mitte saada. Samas ei või liikmesriigid kehtestada ka sellist regulatsiooni, mille kohaselt antakse Euroopa Liidu üleselt õigusi andev pikaajalise elaniku staatus direktiivis ette nähtud tingimustest soodsamatel tingimustel. Pikaajalise elaniku staatuse saamise sisulised tingimused võivad Eesti õiguses olla kehtestatud ebaõigesti seetõttu, et elamise kestuse nõue, avalikule korrale ja julgeolekule vastavuse nõue ja integratsioonitingimuste täitmise nõue võivad olla sätestatud direktiivis nõutavast rangemalt, samas kui sissetulekunõue võib olla sätestatud soodsamalt kui direktiiv ette näeb.

Magistritöö kolmandas peatükis kontrollitakse Eesti õiguse vastavust direktiivile menetluslikes ja õiguskaitse küsimustes. Direktiivi põhjenduste ning Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei või pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ette nähtud kord olla kehtestatud selliselt, et see takistab pikaajalise elaniku staatuse saamist.¹⁴ Seetõttu analüüsitakse kolmandas peatükis seda, kas Eesti õiguses kehtestatud riigilõivu tasumise nõue ning dokumentide esitamise kord on direktiiviga kooskõlas. Kuna pikaajalise elaniku staatuse

¹³ Välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, § 23⁷ lg 1. – RT I, 2006, 21, 159.

¹⁴ Direktiiv 2003/109/EÜ, põhjendus 10; C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 69, 71.

saamiseks võib olla vajalik ka haldusorgani otsuse vaidlustamine, juhul kui haldusorgan on otsuse tegemisel eksinud, kontrollitakse kolmandas peatükis ka seda, kas Eesti õiguse pikaajalise elaniku staatuse saamisega seonduvad õiguskaitset reguleerivad sätted on direktiiviga kooskõlas.

Võimalike vastuolude väljaselgitamiseks Eesti õiguse ja direktiivi 2003/109/EÜ vahel valitakse esmalt direktiivist välja sätted, mis omavad tähendust esmakordsel pikaajalise elaniku staatuse saamisel. Seejärel analüüsitakse käesoleva töö igas alapeatükis Eesti õiguse vastavust nendele direktiivi sätetele. Selleks tõlgendatakse igas alapeatükis esmalt direktiivi sätteid. Direktiivi sätete tõlgendamisel tuginetakse Euroopa Kohtu asjakohase praktika olemasolul Euroopa Kohtu lahenditele, direktiivi põhjendustele ning Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetele. Eesti õiguse direktiivile vastavuse analüüsimisel tõlgendatakse Eesti õigust võimaluse piires kooskõlas Euroopa Liidu õigusega lähtuvalt Euroopa Liidu õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõttest, mille kohaselt tuleb siseriiklikku õigust võimalikult suures ulatuses tõlgendada Euroopa Liidu õiguse sõnastusest ja eesmärkidest lähtudes.¹⁵ Samuti võetakse analüüsi läbiviimisel arvesse Euroopa Komisjoni 2011. aasta aruannet direktiivi 2003/109/EÜ ülevõtmise kohta ning erialast kirjandust. Autoritest tuginetakse seejuures enim D. Acosta Arcarazole ja S. Peersile. Nimetatud autorid on tunnustatud Euroopa Liidu migratsiooniõiguse spetsialistid, kes keskenduvad muuhulgas ka pikaajalise elaniku staatuse uurimisele ning on avaldanud uusimaid artikleid pikaajalise elaniku staatuse regulatsiooni kohta, võttes arvesse ka kõige uuemat kohtupraktikat. Osas, milles võrdleva analüüsi tulemusel selgub, et Eesti õigus ei vasta direktiivile, esitatakse ettepanekud Eesti õiguse muutmiseks, et viia Eesti õigus direktiiviga kooskõlla.

Töös kasutatakse valdavalt direktiivis kasutusel olevaid termineid “pikaajalise elaniku staatus” ning “kolmanda riigi kodanik”, mitte aga Eesti õiguses kasutusel olevaid vasteid “pikaajalise elaniku elamisluba” ja “välismaalane”, et anda vajaliku täpsusega edasi direktiivi sisu. Eesti õiguses kasutusel olevaid mõisteid kasutatakse käesolevas töös üksnes siis, kui viidatakse Eesti õiguse sätete sõnastusele.

¹⁵ EKo 10.04.1984, C-14/83, *Von Colson*, p 28; EKo 13.11.1990, C-106/89, *Marleasing*, p 13.

1. Direktiivi 2003/109/EÜ ülevõtmise üldküsimused

1.1. Direktiivi tõlgendamise reeglid

Selleks, et kontrollida, kas Eesti õigus on direktiiviga kooskõlas, tuleb direktiivi sätteid õigesti tõlgendada. Käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel on Euroopa Kohus direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendanud kolmes lahendis: *Singh*, *Kamberaj* ja *Commission v Netherlands*, mis kõik on tehtud aastal 2012.¹⁶ Tuginedes eelkõige nendele lahenditele, selgitatakse järgnevalt, millistest reeglitest lähtudes tuleb direktiivi 2003/109/EÜ sätteid tõlgendada.

1.1.1. Direktiivi eesmärk ja kasulik mõju

Euroopa Kohus on kõigis kolmes selle direktiivi kohta tehtud lahendis lähtunud direktiivi sätete tõlgendamisel eelkõige direktiivi eesmärgist ja kasuliku mõju põhimõttest.¹⁷ Direktiivi kasulik mõju avaldub direktiivi eesmärgi täitmise ulatuses.¹⁸ Selleks, et tõlgendada direktiivi selle eesmärgist ning kasulikust mõjust lähtuvalt, on vajalik teada direktiivi eesmärki. Direktiivi 2003/109/EÜ tekstis direktiivi eesmärki otseselt sõnastatud ei ole, kuid vastavat eesmärki on selgitanud Euroopa Kohus. Kohus on kõigis kolmes lahendis, milles ta on direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendanud, asunud seisukohale, et direktiivi 2003/109/EÜ eesmärk on liikmesriigis seaduslikult ja pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon.¹⁹ Lahendis *Commission v Netherlands* on kohus täpsustanud, et lisaks kolmanda riigi kodanike integratsioonile on direktiivi eesmärgiks ka edendada siseturu rajamist alana, kus on tagatud kõikide isikute vaba liikumine.²⁰ Direktiivi 2003/109/EÜ kohta tehtud uusimas lahendis *Singh* on kohus täpsustanud ka seda, et direktiivi eesmärgiks on pikaajalise elaniku staatuse andmise kaudu lähendada kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit liikmesriikide kodanike omale.²¹

Viimati nimetatud seisukohast selgub, et direktiivi eesmärgiks olev kolmanda riigi kodanike integratsioon saavutatakse pikaajalise elaniku staatuse andmisega. Analoogselt on Euroopa

¹⁶ EKo 18.10.2012, C-502/10, *Singh*; EKo 24.04.2012, C-571/10, *Kamberaj*; EKo 26.04.2012, C-508/10, *Commission v Netherlands*.

¹⁷ C-502/10 *Singh*, p 45, 51; C-571/10 *Kamberaj*, p 78, 81; C-508/10 *Commission v Netherlands*, p 65; S. Peers. The Court of Justice lays the foundations for the Long-Term Residents Directive: *Kamberaj*, *Commission v. Netherlands*, *Mangat Singh*. – *Common Market Law Review* 2013/50, lk 547.

¹⁸ EKo 28.04.2011, C-61/11, *PPU*, p 55; C-508/10, *Commission vs Netherlands*, p 65.

¹⁹ C-571/10, *Kamberaj*, p 90; C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 66; C-502/10, *Singh*, p 45.

²⁰ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 66.

²¹ C-502/10, *Singh*, p 45.

Kohus tõlgendanud 1980. a Assotsiatsiooninõukogu Otsust 1/80, mis reguleerib Türgi töötajate liikumist Euroopa Liidus. Euroopa Kohus on Otsust 1/80 tõlgendanud nii, et kolmanda riigi kodanike integratsioon saavutatakse neile õiguste andmisega.²²

Seega tuleb direktiivi 2003/109/EÜ sätteid tõlgendada nii, et need toetaksid võimalikult suures ulatuses liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmanda riigi kodanike integratsiooni, mis saavutatakse neile pikaajalise elaniku staatuse andmisega.

1.1.2. Euroopa Kohtu tõlgendus lahendis *Chakroun*

Lisaks sellele, et direktiivi 2003/109/EÜ sätteid tuleb tõlgendada direktiivi eesmärgist ja kasulikust mõjust lähtuvalt, peetakse kirjanduses tõenäoliseks, et tõlgendamisel tuleb lähtuda ka Euroopa Kohtu lahendis *Chakroun* kasutatud direktiivi üldreeglit piiravate sätete kitsa tõlgendamise võttest.²³ Seetõttu selgitatakse järgnevalt, mida see võtte endast kujutab, kuidas seda võtet on senises kohtupraktikas kasutatud ning kuidas seda tõenäoliselt kasutatakse edaspidi direktiivi 2003/109/EÜ kontekstis.

Selle võtte kohaselt tuleb esmalt määratleda direktiivi eesmärgist lähtudes direktiivi säte, mille kohaldumisel tuleb tõlgendada seda piiravaid sätteid kitsalt, et tagada direktiivi eesmärgi täitmine võimalikult suures ulatuses. Sätet, mille kohaldumisel tuleb tõlgendada seda piiravaid sätteid kitsalt, on kohus nimetanud direktiivi üldreegliks. Lahendis *Chakroun* on Euroopa Kohus tulenevalt perekondade taasühinemise direktiivi 2003/86/EÜ eesmärgist, perekonna taasühinemise soodustamisest, asunud seisukohale, et direktiivi üldreegel on direktiivis määratletud isikute perekonnaga taasühinemise lubamine direktiivi 2003/86/EÜ art 4 (1) mõttes. Edasi leidis kohus selles lahendis, et kuna kohaldub üldreegel lubada perekonna taasühinemist, tuleb direktiivis ette nähtud üldreeglit piiravat tingimust sissetuleku olemasolu

²² Decision No 1/80 of the Association Council of 19 September 1980 on the Development of the Association adopted by the Association Council set up by the Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey. – Arvutivõrgus: www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf (25.03.2014); EKo 16.09.2004, C-465/01, *Commission v Republic of Austria*, p 53; D. Acosta Arcarazo. The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2011, lk 209.

²³ EKo 04.03.2010, C-578/08, *Chakroun*; Acosta 2011, lk 223; D. Acosta Arcarazo. “En attendant Godot” or the EU Law Limits to Integration Conditions. – T. Strik, Y. Pascouau (eds). Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, lk 164; D. Acosta Arcarazo. Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Postnational Form of Membership. – European Law Journal 2014 (veel avaldamata, käsikiri käesoleva töö autori valduses), lk 9; Handoll, lk 622.

tingimuse kohta tõlgendada kitsalt nii, et see takistaks perekonna taasühinemist võimalikult vähe.²⁴

Eelnevalt kirjeldatud võtet on Euroopa Kohus kasutanud ka direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendamisel lahendis *Kamberaj*, kuid seda kontekstis, kus isikul oli pikaajalise elaniku staatus juba olemas. Seejuures on kohus viidanud sõnaselgelt lahendis *Chakroun* kasutatud võttele.²⁵ Lahendis *Kamberaj* asus kohus seisukohale, et direktiivi 2003/109/EÜ eesmärk on kolmanda riigi kodanike integratsioon ning üldreegel pikaajalise elaniku staatuse juba saanud isikute osas on nende võrdne kohtlemine liikmesriikide kodanikega direktiivi art 11 (1) mõttes. Seejärel asus kohus seisukohale, et liikmesriigid võivad takistada pikaajalise elaniku staatusega isikute võrdset kohtlemist võimalikult vähe, kuigi direktiivis on õiguste piiramist lubav säte olemas.²⁶ Seega on kohus lahendis *Chakroun* kasutatud võtte kasutamist tunnistanud ka direktiivi 2003/109/EÜ kontekstis.

Käesoleva magistritöö kontekstis on vajalik aga teada seda, mis on direktiivi 2003/109/EÜ üldreegel olukorras, kus kolmanda riigi kodanik pikaajalise elaniku staatust alles taotleb, et oleks võimalik järeldada, milliseid pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimusi tuleb tõlgendada kitsalt. Sellist üldreeglit kohus sõnaselgelt aga määratlenud ei ole.²⁷ Siiski saab lahenditest *Commission v Netherlands* ja *Singh* suuniseid selle kohta, milliseid direktiivi sätteid tuleb tõlgendada kitsalt nii, et need takistaksid pikaajalise elaniku staatuse saamist võimalikult vähe.²⁸

Kohus on lahendis *Commission v Netherlands* asunud seisukohale, et liikmesriigid ei tohi luua takistusi pikaajalise elaniku staatuse saamisel isikutele, kes on täitnud direktiivis ette nähtud sisulised ja menetluslikud tingimused. Kohus on seejuures märkinud, et eelkõige on pikaajalise elaniku staatuse saamiseks vajalik elamise kestuse nõude täitmine, sissetuleku ja ravikindlustuse olemasolu tõendamine ning taotluse esitamine.²⁹ Kuna kohus nimetab pikaajalise elaniku staatuse saamise peamiste eeldustena neid tingimusi, on tõenäoline, et muud tingimused, mis on ette nähtud pikaajalise elaniku staatuse saamiseks, võivad pikaajalise elaniku staatuse saamist takistada võimalikult vähe. Sellele tuginedes võivad pikaajalise elaniku staatuse saamist võimalikult vähe takistada liikmesriikide poolt kehtestatud integratsioonitingimused, avalikule korrale ja julgeolekule vastavuse tingimused, taotluse esitamise kord ning ka direktiivi isikulisse kohaldamisalasse kuulumise piirangud.

²⁴ C-578/08, *Chakroun*, p 43.

²⁵ C-571/10, *Kamberaj*, p 86.

²⁶ *Ibid.*, p 81, 86, 90.

²⁷ Peers 2013, lk 548.

²⁸ C-508/10, *Commission v Netherlands*; C-502/10, *Singh*.

²⁹ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 67, 68.

Siiski ei ole välistatud, et kohtu poolt nimetatud tingimused pikaajalise elaniku staatuse saamiseks olid vaid näitlikud. Sellisel juhul on võimalik, et integratsioonitingimusi ning avalikule korrale ja julgeolekule vastavuse nõudeid, mille täitmise nõudmine on direktiivi kohaselt lubatud, ei pea tõlgendama kitsalt nii, et need takistaksid pikaajalise elaniku staatuse saamist võimalikult vähe. Küll aga võivad lahendile *Commission v Netherlands* tuginedes pikaajalise elaniku staatuse saamist takistada võimalikult vähe need tingimused, mis ei ole direktiivis ette nähtud sisulised ja menetluslikud tingimused, näiteks riigilõivu tasumise kohustus.³⁰ Seda, et direktiivi isikulise kohaldamisala piirangud võivad pikaajalise elaniku staatuse saamist takistada võimalikult vähe, toetab kohtuasjas *Singh* tehtud otsus, milles kohus on tõlgendanud direktiivi isikulise kohaldamisala sätet kitsalt nii, et see takistaks pikaajalise elaniku staatuse saamist võimalikult vähe.³¹

Kirjanduses on avaldatud ka seisukoht, et direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendamisel tuleb kitsalt tõlgendada kõiki sätteid, mis piiravad pikaajalise elaniku staatuse andmist isikutele, kes on elamise kestuse nõude täitnud. Selle käsitluse kohaselt võivad pikaajalise elaniku staatuse andmist võimalikult vähe takistada ka sissetuleku ning ravikindlustuse olemasolu nõue.³² Seda käsitlust toetavad direktiivi 2003/109/EÜ põhjendus 6 ning muutmisdirektiivi 2011/51/EÜ põhjendus 2, mille kohaselt on elamise kestuse tingimuse täitmine pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteerium.³³ Samuti on kirjanduses sellele seisukohale asumist põhjendatud väitega, et direktiivi 2003/109/EÜ ei ole veenvat põhjust tõlgendada teistmoodi kui perekonna taasühinemise direktiivi 2003/86/EÜ, mille kontekstis tehtud lahendis *Chakroun* tõlgendas kohus sissetuleku olemasolu nõuet nii, et see takistaks direktiivi eesmärgi täitmist võimalikult vähe.³⁴ Siiski ei saa Euroopa Kohtu senisest praktikast lähtudes sellekohaseid kindlaid järeldusi teha, sest senise praktika kohaselt on võimalik ka see, et ravikindlustust, sissetulekunõuet, avaliku korra ja julgeoleku nõudeid ning integratsioonitingimusi reguleerivaid sätteid ei tõlgendata nii, et need piiraksid pikaajalise elaniku staatuse andmist võimalikult vähe.³⁵

³⁰ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 67, 68.

³¹ C-502/10, *Singh*, p 51.

³² Acosta 2012, lk 164.

³³ Acosta 2014, lk 9.

³⁴ Acosta 2012, lk 164.

³⁵ Peers 2013, lk 548, 550.

1.1.3. Direktiivi põhjendused

Direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendamisel on oluline lähtuda ka direktiivi põhjendustest, arvestades, et Euroopa Kohus on migratsioonivaldkonna direktiivide sätete tõlgendamisel ning konkreetselt ka direktiivi 2003/109/EÜ sätete tõlgendamisel tuginenud direktiivi põhjendustele.³⁶ Seetõttu selgitatakse järgnevalt direktiivi 2003/109/EÜ põhjendustest tulenevaid põhimõtteid, mis omavad tähtsust pikaajalise elaniku staatuse andmise otsustamisel. Nagu juba eelnevalt märgitud, peaks direktiivi põhjenduse 6 kohaselt pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumiks olema elamise kestuse tingimuse täitmine. Samas tuleneb direktiivi põhjendusest 7 ja 8 ka see, et pikaajalise elaniku staatust ei tohiks anda isikutele, kes koormavad liikmesriigi sotsiaalsüsteemi või kes kujutavad ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Lisaks on direktiivi põhjenduses 10 selgitatud, et pikaajalise elaniku staatuse andmise kord ei tohi saada takistuseks pikaajalise elaniku staatuse saamisel.

Oluline direktiivi tõlgendamise põhimõte tuleneb ka direktiivi põhjendusest 17, mille kohaselt ei anna direktiivis sätestatud tingimustest soodsamatel tingimustel antud elamisload õigusi teistes liikmesriikides, sest liikmesriigid usaldavad üksteise poolt antud pikaajalise elaniku staatust vaid juhul, kui see on kolmanda riigi kodanikele antud ühtlustatud tingimustel. See põhimõte on sätestatud ka direktiivi artiklis 13. Euroopa Kohus suhtub selle põhimõtte järgimisse tõsiselt, arvestades Euroopa Kohtu senist praktikat Euroopa Liidu kodanike ja nende perekonnaliikmete direktiivi 2004/38/EÜ tõlgendamisel.³⁷

1.1.4. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted

Lisaks direktiivi eesmärgile ja kasuliku mõju põhimõttele ning direktiivi põhjendustes esitatud suunistele tuleb direktiivi tõlgendamisel lähtuda ka Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetest. Täpsemalt tuleb direktiivi tõlgendamisel arvestada inimõiguste kaitset, sealhulgas diskrimineerimise keeldu ning proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõtet.³⁸

Proportsionaalsuse põhimõttele tuginemist on kohus selgitanud lahendis *Commission v Netherlands*. Selle lahendi asjaolude kohaselt olid Madalmaades kehtestatud kõrge lõiv

³⁶ C-502/10, *Singh*, p 45, 46; C-508/10 *Commission v Netherlands* p 66, 70, 71; C-571/10 *Kamberaj*, p 79, 84, 85, 89; Acosta 2011, lk 204.

³⁷ EKo 21.12.2011, C-424/10, *Ziolkowski*, p 49.

³⁸ Acosta 2014, lk 10; Acosta 2012, lk 164, 165; Acosta 2011, lk 223.

pikaajalise elaniku staatuse saamiseks.³⁹ Kohus selgitas selles lahendis, et vahendid direktiivi 2003/109/EÜ ülevõtmiseks peavad olema direktiivi sätete eesmärgi saavutamiseks sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.⁴⁰ Kohus jõudis järeldusele, et Madalmaades kehtestatud lõivud on ebaproportsionaalselt kõrged ja võivad takistada direktiiviga antud õiguste kasutamist.⁴¹ Seega käsitleb kohus ebaproportsionaalsetena ja direktiiviga vastuolus olevatena siseriiklikke sätteid, mis ei ole direktiivi eesmärgi saavutamiseks sobivad või vajalikud ning võivad takistada direktiiviga 2003/109/EÜ antud õiguste kasutamist.

Direktiivi põhjenduse 3 kohaselt tuleb direktiivi tõlgendamisel arvestada ka inimõiguste kaitset ning põhjenduses 5 on eraldi rõhutatud, et direktiivi sätteid tuleb tõlgendada kooskõlas diskrimineerimise keeluga. Inimõiguste kaitse vajadusele on lahendis *Kamberaj* tuginenud ka Euroopa Kohus, võttes aluseks Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Täpsemalt on kohus tõlgendanud hartast lähtudes direktiivi sätet, mis reguleerib pikaajalise elaniku staatusega isikute võrdset kohtlemist.⁴² Seejuures on kohus kasutanud hartat vahendina direktiivist tulenevate õiguste tõlgendamisel vaatamata sellele, et direktiivi säte viitab siseriiklikule õigusele.⁴³ Seega juhul, kui direktiivis on selgelt väljendatud, et mingi küsimus jääb liikmesriikide reguleerida, peab vastav siseriikliku õiguse regulatsioon arvestama inimõiguste kaitset ning vastama siiski Euroopa Liidu põhiõiguste hartale. Direktiivi tõlgendamisel tuleb lisaks hartale tugineda ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile, nagu tuleneb direktiivi põhjendusest 3. Samas on Euroopa Kohus lahendis *Kamberaj* avaldanud seisukoha, et juhul, kui liikmesriigi õigus on vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, ei tulene Euroopa Liidu õigusest kohustust kohaldada vastavate siseriiklike sätete asemel konventsiooni sätteid.⁴⁴ See võib muutuda aga hetkel, mil Euroopa Liit ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.⁴⁵

Kohus ei ole Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetest direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendamisel seni tuginenud õiguskindluse põhimõttele.⁴⁶ Kuna õiguskindluse põhimõte on Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõte ning sellest lähtumise vajadus tuleneb ka direktiivi põhjendustest 5 ja 10, tuginetakse käesolevas magistritöös direktiivi sätete tõlgendamisel vajadusel ka õiguskindluse põhimõttele.

³⁹ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 18.

⁴⁰ *Ibid.*, p 75.

⁴¹ *Ibid.*, p 78.

⁴² C-571/10, *Kamberaj*, p 92.

⁴³ Acosta 2014, lk 11.

⁴⁴ C-571/10, *Kamberaj*, p 63.

⁴⁵ Peers 2013, lk 541.

⁴⁶ Acosta 2014, lk 8.

1.1.5. Vahekokkuvõte

Kokkuvõttes tuleb direktiivi sätteid tõlgendada järgnevalt. Esmalt tuleb direktiivi sätet tõlgendada nii, et see toetaks direktiivi eesmärgi täitmist, milleks on pikaajaliselt liikmesriigis elavate kolmanda riigi kodanike integratsioon. Samuti tuleb direktiivi tõlgendamisel lähtuda direktiivi põhjendustes antud suunistest ning Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetest. Direktiivi tuleb tõlgendada ka nii, et tingimused, mida ei ole direktiivis pikaajalise elaniku staatuse saamiseks otseselt ette nähtud, võivad pikaajalise elaniku staatuse saamist takistada võimalikult vähe. Tõenäoline on ka see, et kõik tingimused peale elamise kestuse nõude, sissetuleku ja ravikindlustuse olemasolu nõude ja taotluse esitamise tingimuse võivad pikaajalise elaniku staatuse saamist takistada võimalikult vähe. Välistatud ei ole ka see, et kõik tingimused peale elamise kestuse nõude, sealhulgas ravikindlustuse ja sissetuleku olemasolu tingimus, võivad takistada pikaajalise elaniku staatuse andmist võimalikult vähe, sest elamise kestuse nõude täitmine on direktiivi põhjenduse 6 kohaselt pikaajalise elaniku staatuse põhikriteerium. Samuti on oluline silmas pidada ka seda, et direktiivi põhjenduse 10 kohaselt ei või pikaajalise elaniku staatust, mis annab õigused Euroopa Liidu üleselt, anda direktiivis ette nähtud miinimumnõuetest soodsamatel tingimustel.

1.2. Direktiivi suhestumine Eesti endise alalise elamisloaga

Selleks, et kontrollida Eesti õiguse kooskõla direktiiviga, tuleb kontrollida muuhulgas seda, kas pikaajalise elaniku staatuse kontseptsiooni lisamine Eesti õigusesse ning sellega kaasnev pikaajalise elaniku staatuse suhestamine Eesti endise siseriikliku alalise elamisloaga on direktiiviga kooskõlas. Pikaajalise elaniku staatuse saamise seadmine sõltuvusse siseriiklikust elamisloast võib tähendada direktiivi ebaõiget ülevõtmist juhul, kui selle tulemusel saavad pikaajalise elaniku staatuse isikud, kes seda direktiivi kohaselt saada ei peaks.⁴⁷ Seetõttu kontrollitakse käesolevas alapeatükis, kas pikaajalise elaniku staatuse kontseptsiooni lisamine Eesti õigusesse ning selle staatuse sidumine endise siseriikliku alalise elamisloaga on direktiiviga kooskõlas.

Direktiivi artiklist 13 tuleneb nõue, et pikaajalise elaniku staatuse, mis annab kolmanda riigi kodanikele õigusi Euroopa Liidu üleselt, võib anda kolmanda riigi kodanikele ainult juhul, kui

⁴⁷ S. Peers jt (ed). EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary. Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration Law. Leiden, Boston: Nijhoff 2012, lk 329.

nad täidavad selle saamiseks direktiivis ette nähtud miinimumnõuded. Direktiivi põhjendusest 17 tulenevalt on liikmesriik kohustatud direktiivis ette nähtud tingimuste täitmist pikaajalise elaniku staatuse andmisel kontrollima selleks, et teised liikmesriigid antud staatust tunnustaks. Seetõttu on direktiiviga vastuolus pikaajalise elaniku staatuse kontseptsiooni lisamine siseriiklikkusse õigusesse nii, et teatud isikutele antakse pikaajalise elaniku staatus direktiivis ette nähtud tingimustest soodsamatel tingimustel ning võimaldatakse neil seejuures kasutada pikaajalise elaniku staatusest tulenevaid õigusi ka teistes liikmesriikides. Järelikult võib direktiiviga vastuolus olla ka varasema siseriikliku alalise elamisloa käsitlemine võrdväärseks pikaajalise elaniku staatusega.⁴⁸

Kuna Eestis loeti endise alalise elamisloa alusel elavad isikud automaatselt pikaajalise elaniku staatusega isikuteks, on Eesti õiguse kooskõla direktiiviga kahtluse all.⁴⁹ Seetõttu selgitatakse käesolevas alapeatükis järgnevalt seda, kuidas pikaajalise elaniku staatuse kontseptsioon täpsemalt Eesti õigusesse lisati ning seejärel analüüsitakse selle kontseptsiooni ülevõtmise kooskõla direktiiviga.

Eestis said 2006. aastal kõik endise siseriikliku alalise elamisloa alusel elavad isikud automaatselt pikaajalise elaniku staatuse, ilma et nad oleksid pidanud täitma direktiivis ette nähtud tingimusi pikaajalise elaniku staatuse saamiseks. Seejuures kaotati ära endine siseriiklik alaline elamisluba.⁵⁰ Endise siseriikliku alalise elamisloa alusel Eestis elanud isikutel oli võimalik alalist elamisluba tõendav dokument vahetada pikaajalise elaniku staatust tõendava dokumendi vastu dokumendi väljavahetamise käigus ning ka dokumendi väljavahetamise käigus ei kontrollitud alalise elamisloa alusel Eestis elavate isikute vastavust direktiivis kehtestatud miinimumnõuetele.⁵¹

Järgnevalt kontrollitakse, kas eelnevalt kirjeldatud Eesti õiguse regulatsioon on direktiiviga kooskõlas. Kuna direktiivi artikliga 13 on vastuolus regulatsioon, mille kohaselt antakse pikaajalise elaniku staatus direktiivis ette nähtud tingimustest soodsamatel tingimustel ning nähakse seejuures ette, et selliselt antud pikaajalise elaniku staatus annab õigusi ka teistes liikmesriikides, tuleb Eesti õiguse kooskõla väljaselgitamiseks direktiiviga vastata esmalt küsimusele, kas Eesti õiguse kohaselt anti endise alalise elamisloa alusel elanud isikutele pikaajalise elaniku staatus direktiivis ette nähtust soodsamatel tingimustel. Juhul, kui vastus sellele küsimusele on jaatav, tuleb vastata ka küsimusele, kas Eesti õiguse kohaselt tulenevad

⁴⁸ Sellel seisukohal on ka Peers jt (Peers jt 2012, lk 329).

⁴⁹ Välismaalaste seaduse muutmise seadus, § 1 p 36. – RT I, 2006, 21, 159.

⁵⁰ *Ibid.*; Siseministeerium. Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. – Arvutivõrgus: www.siseministeerium.ee/25396 (24.03.2014).

⁵¹ E. Rebane jt. Seletuskiri välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 829 SE I juurde; Siseministeerium. Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (viide 50).

selliselt antud pikaajalise elaniku staatusest õigused ka teistes liikmesriikides. Juhul, kui vastus ka sellele küsimusele on jaatav, on Eesti õiguses kehtestatud regulatsioon direktiiviga vastuolus.

Selleks, et kontrollida, kas Eesti õiguse kohaselt anti endise alalise elamisloa alusel Eestis elanud kolmanda riigi kodanikele pikaajalise elaniku staatus direktiivis ette nähtust soodsamatel tingimustel, tuleb kontrollida, kas kolmanda riigi kodanikud, kes elasid Eestis endise alalise elamisloa alusel, täitsid pikaajalise elaniku staatuse saamise hetkel direktiivis ette nähtud pikaajalise elaniku staatuse saamise miinimumtingimused või mitte. Täpsemalt tuleb kontrollida, kas endise alalise elamisloa alusel Eestis elanud kolmanda riigi kodanikud kuulusid pikaajalise elaniku staatuse saamise hetkel direktiivi isikulisse kohaldamisalasse ehk isikuteringi, kellel on õigus taotleda pikaajalise elaniku staatust. Samuti tuleb kontrollida, kas nad elasid Eestis seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul enne pikaajalise elaniku staatuse saamist ning kas igal alalise elamisloa alusel elaval isikul pidi olema olemas sissetulek ja ravikindlustus. Nende tingimuste täitmise nõudmine pikaajalise elaniku staatuse andmiseks on liikmesriikide jaoks kohustuslik, tuginedes direktiivi tekstile ja Euroopa Kohtu lahendile *Commission v Netherlands*.⁵² Vajalik ei ole kontrollida seda, kas alalise elamisloa alusel Eestis elanud isikud täitsid ka integratsioonitingimused ja vastasid avaliku korra ja julgeoleku nõuetele, sest nende tingimuste täitmise nõudmine on liikmesriikide jaoks vabatahtlik.

Endise alalise elamisloa alusel Eestis elanud isikud täitsid direktiivis ette nähtud tingimuse kuuluda direktiivi isikulisse kohaldamisalasse ehk kuulusid isikuteringi, kellel on õigus pikaajalise elaniku staatust taotleda ja saada. Direktiivi isikulisse kohaldamisalasse kuulumiseks peab isik elama Eestis seaduslikul alusel, välja arvatud direktiivi art 3 lg-s 2 nimetatud ajutise iseloomuga alusel.⁵³ Kolmanda riigi kodanikud, kes elasid Eestis endise alalise elamisloa alusel, elasid vastavalt 1993. a VMS § 5¹ lg 1 p-le 1 Eestis seaduslikul alusel.⁵⁴ Samuti ei elanud endise alalise elamisloa alusel Eestis elanud isikud direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud ajutise iseloomuga alusel, sest alaline elamisluba ei ole ajutise iseloomuga. Seega kuulusid endise alalise elamisloa alusel Eestis elanud isikud direktiivi isikulisse kohaldamisalasse. Järelikult ei too nende isikute direktiivi isikulisse kohaldamisalasse kuulumise kontrollimata jätmine kaasa tagajärge, mille kohaselt on vastavad isikud saanud pikaajalise elaniku staatuse direktiivis ette nähtust soodsamatel tingimustel.

Samas võisid automaatselt pikaajalise elaniku staatuse omandanud isikud saada selle staatuse direktiivis ette nähtud tingimustest soodsamatel tingimustel seeläbi, et nad ei pidanud täitma

⁵² C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 67, 68.

⁵³ C-502/10, *Singh*, p 47.

⁵⁴ Välismaalaste seadus. – RT I 1993, 44, 637... RT III 2004, 20, 224.

direktiivis ette nähtud elamise kestusele seatud tingimust. Vastavalt direktiivi artiklile 4 peab isik pikaajalise elaniku staatuse saamiseks olema elanud liikmesriigi territooriumil viie aasta jooksul nii, et ta on liikmesriigi territooriumil eemal viibinud mitte kauem kui kuus kuud järjest ning kümme kuud kokku. 1993. a VMS § 12 lg 3 kohaselt oli aga võimalik saada alaline elamisluba isikul, kes oli elanud Eestis vähemalt kolm aastat viie aasta jooksul enne taotluse esitamist. Juhul, kui endise alalise elamisloa alusel Eestis elanud isik oli saanud alalise elamisloa vahetult enne pikaajalise elaniku staatuse saamist, võis ta saada pikaajalise elaniku staatuse vaid kolme aasta pikkuse elamise kestuse nõude täitmisel, kuigi direktiiv näeb ette vähemalt nelja aasta ja kahe kuu pikkuse elamise kestuse nõude liikmesriigi territooriumil, arvestades seda, et viie aasta jooksul on lubatud liikmesriigi territooriumilt eemal viibida kokku kümme kuud. Lisaks oli võimalik alaline elamisluba saada 1993. a VMS § 12 lg 3¹ kohaselt teatud juhtudel alaealistel, ilma et nad oleksid pidanud täitma elamise kestuse nõude. Samuti oli kolmanda riigi kodanikul võimalik saada alaline elamisluba elamise kestuse nõuet täitmata Vabariigi Valitsuse korralduse alusel tulenevalt Eesti ja Vene Föderatsiooni vahel sõlmitud lepingust. Vastav regulatsioon oli sätestatud 1993. a VMS § 14² lg-s 2. Seega võib järeldada, et pikaajalise elaniku staatus anti vähemalt osadele isikutele direktiivis sätestatud tingimustest soodsamatel tingimustel tulenevalt sellest, et nende jaoks oli elamise kestusele seatud tingimus soodsam kui direktiivis ette nähtud.

Lisaks võisid automaatselt pikaajalise elaniku staatuse saanud isikud saada selle staatuse direktiivis ette nähtud tingimustest soodsamatel tingimustel seeläbi, et nad ei pidanud täitma direktiivi artiklis 5 ette nähtud sissetuleku ja ravikindlustuse olemasolu nõudeid. 1993. a välismaalaste seaduse kohaselt ei olnud ravikindlustuse olemasolu alalise elamisloa olemasoluks vajalik. Küll aga oli alalise elamisloa saamiseks vajalik püsiv legaalne sissetulek Eestis äraelamiseks vastavalt 1993. a VMS § 12 lg-le 3. Samas oli sissetuleku nõue vajalik vaid alalise elamisloa saamise hetkel ning pikaajalise elaniku staatuse andmise hetkel sissetuleku olemasolu enam ei kontrollitud. Samuti ei pidanud kõik isikud sissetuleku olemasolu nõuet 1993. a VMS § 12 lg-s 3¹ ning § 14² lg 2 kohaselt alalise elamisloa saamiseks täitma. Seega andis Eesti pikaajalise elaniku staatuse direktiivis ettenähtust soodsamatel tingimustel ka sellest tulenevalt, et automaatselt pikaajalise elaniku staatust andes ei kontrollitud sissetuleku ega ravikindlustuse olemasolu.

Kokkuvõtlikult tuleb nentida, et Eesti õiguses kehtestatud regulatsiooni tagajärjel oli võimalik saada pikaajalise elaniku staatus direktiivis ette nähtud elamise kestuse, sissetuleku ja ravikindlustuse nõuet mitte täites. Seega anti pikaajalise elaniku staatus tõenäoliselt vähemalt osadele kolmanda riigi kodanikele direktiivis ette nähtust soodsamatel tingimustel ning

direktiivi art 13 kohaselt ei anna selliselt antud elamisluba õigusi teistes liikmesriikides. Seega juhul, kui Eesti õiguse regulatsiooni kohaselt annab automaatselt antud pikaajalise elaniku staatus õigusi ka teistes liikmesriikides, on Eesti õigus direktiiviga vastuolus.

VMS § 213 lg 1 kohaselt annab pikaajalise elaniku staatus õigused ka teistes liikmesriikides. 2006. a välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse § 1 p 36 kohaselt nähti sõnaselgelt ette, et endise alalise elamisloa alusel Eestis elanud isikul on ka direktiivis ette nähtud õigused teistes liikmesriikides. Erandina on kehtivas VMS § 231 lg-s 2 sätestatud vaid see, et pikaajalise elaniku staatusest tulenevaid õigusi ei ole teistes liikmesriikides alla viieaastastel lastel. Seaduse eelnõu seletuskirjast nähtub, et muude isikute kui alla viieaastaste laste ning eelnõu väljatöötamise ajal ka pagulaste õiguste piiramist direktiivi artiklist 13 lähtudes ei peetud vajalikuks.⁵⁵ Seega annab automaatselt antud pikaajalise elaniku staatus Eesti õiguse kohaselt õiguse elada teistes liikmesriikides.

Seega anti Eestis pikaajalise elaniku staatus varasema alalise elamisloa omanikele automaatselt. Staatuse andmisel ei kontrollitud, kas kolmanda riigi kodanik vastab direktiivis ette nähtud tingimustele ning Eesti õiguse kohaselt annab selliselt antud pikaajalise elaniku staatus õigusi ka teistes liikmesriikides. Järelikult on Eesti õiguses kehtestatud regulatsioon vastuolus direktiivi artikliga 13, mille kohaselt ei anna direktiivis ette nähtust soodsamatel tingimustel antud elamisload õigusi teistes liikmesriikides.

Kirjeldatud regulatsioon on vastuolus ka õiguspärase ootuse põhimõttega. Automaatselt saadud pikaajalise elaniku staatuse saanud isikud võivad soovida kasutada pikaajalise elaniku staatusest tulenevaid õigusi ka teistes liikmesriikides, kuid viimastel on võimalik sellest keelduda.⁵⁶ Samuti võib selline regulatsioon olla vastuolus diskrimineerimise keeluga, sest selline regulatsioon asetab pikaajalise elaniku staatuse saamisel ebavõrdsesse olukorda isikud, kes omasid varasemalt alalist elamisluba ja isikud, kes seda ei omanud. Kuna alalise elamisloa saamise tingimused olid leebemad kui pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused, on alalist elamisluba omanud isikud soodsamas olukorras kui need isikud, kellel tekkis õigus taotleda pikaajalise elaniku staatust pärast 2006. a seadusemuudatuse jõustumist.

Eesti õiguse direktiiviga kooskõlla viimine selles küsimuses võib olla aga takistatud, sest automaatselt pikaajalise elaniku staatuse saanud isikutel võib olla tekkinud õigustatud ootus, et neile tulenevad pikaajalise elaniku staatusest õigused ka teistes liikmesriikides. Võimalik on ka see, et kolmanda riigi kodanikud, kes pikaajalise elaniku staatuse automaatselt omandasid, täitsid tegelikkuses staatuse omandamise hetkel ka direktiivis ette nähtud

⁵⁵ E. Rebane jt. Seletuskiri välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 829 SE I juurde.

⁵⁶ Peers jt 2012, lk 329.

tingimused pikaajalise elaniku staatuse saamiseks. Nendelt isikutelt ei oleks Euroopa Liidu üleselt õigusi andva pikaajalise elaniku staatuse äravõtmine õigustatud vaid sel põhjusel, et riik direktiivis ette nähtud tingimuste täitmist ei kontrollinud. Käesoleva töö autor on seisukohal, et vastuolu tuleks lahendada järgnevalt: juhul, kui mõni liikmesriik praktikas Eesti poolt automaatselt antud pikaajalise elaniku staatust ei tunnusta, peaks olema Eesti riigi kohustus selgitada välja, kas automaatselt pikaajalise elaniku staatuse omandanud isik on täitnud direktiivis ette nähtud miinimumnõuded pikaajalise elaniku staatuse saamiseks. Juhul, kui see on nii, peaks olema Eesti riigi kohustus seda ka teistele liikmesriikidele tõendada.

Käesoleva töö edasistes alapeatükkides analüüsitakse seda, kas direktiiviga on kooskõlas Eesti õiguse sätted, mis reguleerivad pikaajalise elaniku staatuse andmist isikutele, kellel on tekkinud õigus taotleda pikaajalise elaniku staatust pärast 2006. a seadusemuudatuse jõustumist.

1.3. Direktiivi isikuline kohaldamisala

Eesti õiguse direktiivile vastavuse kontrollimiseks on vajalik analüüsida, kas Eesti õiguse kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse taotlemine võimalik samal isikutingil, mis direktiivis on ette nähtud. Selle isikutingi määratleb direktiivi 2003/109/EÜ isikuline kohaldamisala. Seega selleks, et kolmanda riigi kodanik saaks pikaajalise elaniku staatuse, peab ta staatuse saamise otsuse tegemise hetkel kuuluma direktiivi isikulisse kohaldamisalasse. Direktiivi kohaselt saavad pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes elavad liikmesriigi territooriumil seaduslikult, nagu tuleneb direktiivi art 3 lg-st 1. Erandlikult aga ei saa teatud isikutegrupid pikaajalise elaniku staatust taotleda ka siis, kui nad elavad liikmesriigi territooriumil seaduslikult. Vastavad erandid on sätestatud direktiivi art 3 lg-s 2 ning need viitavad isikutegruppidele, kes elavad liikmesriigis alustel, mis ei võimalda liikmesriigis pikaajalist elamist.⁵⁷

Liikmesriigi õigus on direktiivi isikulise kohaldamisalaga vastuolus juhul, kui liikmesriigi õiguse kohaselt ei saa isik pikaajalise elaniku staatust taotleda, kuigi ta on selleks direktiivi kohaselt õigustatud. Samuti on liikmesriigi õigus direktiiviga vastuolus siis, kui liikmesriigi õiguse kohaselt saavad Euroopa Liidu üleselt õigusi andvat pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes direktiivi kohaselt pikaajalise elaniku staatust taotleda ei saa.

⁵⁷ C-502/10, *Singh*, p 48.

Eesti õiguse kooskõla direktiivi isikulise kohaldamisalaga on kahtluse all eelkõige seetõttu, et VMS § 232 lg 1 p 2 kohaselt saavad pikaajalise elaniku staatust taotleda vaid need isikud, kellel on kehtiv tähtajaline elamisluba, kuigi direktiivi kohaselt peavad pikaajalise elaniku staatust saama taotleda kõik seaduslikult liikmesriigi territooriumil elavad kolmanda riigi kodanikud, välja arvatud direktiivi isikulise kohaldamisala erandite alla kuuluvad isikud.

Selleks, et kontrollida Eesti õiguse kooskõla direktiivi isikulise kohaldamisalaga, selgitatakse esmalt alapeatükis 1.3.1., kuidas tuleb direktiivi isikulist kohaldamisala tõlgendada. Seejuures otsitakse vastust küsimusele, kuidas tõlgendada direktiivi art 3 lg-s 1 sätestatud üldreeglit, mille kohaselt peavad pikaajalise elaniku staatust saama taotleda isikud, kes elavad liikmesriigi territooriumil seaduslikult. Mõiste “seaduslik elamine” tõlgendamine on komisjoni aruande kohaselt problemaatiline, sest liikmesriigid on selle tähendust lubamatult kitsendanud.⁵⁸ Lisaks selgitatakse, millised on seaduslikud elamisalused, mis erandlikult pikaajalise elaniku staatuse taotlemist ei võimalda. Seejärel analüüsitakse alapeatükis 1.3.2. eelnevale tõlgendusele tuginedes seda, kas Eesti õiguse kohaselt saavad pikaajalise elaniku staatust taotleda kõik isikud, kes selleks direktiivi kohaselt õigustatud on. Teisisõnu kontrollitakse seda, ega Eesti õiguses ei ole direktiivi isikulist kohaldamisala lubamatult kitsendatud. Viimaseks analüüsitakse alapeatükis 1.3.3., kas Eesti õiguse kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse taotlejate hulgast välistatud kõik need isikud, kes direktiivi kohaselt pikaajalise elaniku staatust taotleda ei saa. Teisisõnu kontrollitakse alapeatükis 1.3.3. seda, ega Eesti õiguse kohaselt ei ole direktiivi isikulist kohaldamisala lubamatult laiendatud.

1.3.1. Direktiivi isikulise kohaldamisala tõlgendamine

Direktiivi isikulise kohaldamisala tõlgendamisel on esmalt vajalik teada, mida tähendab direktiivis sätestatud üldreegel, mille kohaselt saavad pikaajalise elaniku staatust taotleda liikmesriigis seaduslikult elavad isikud. Lahendis *Singh* on kohus märkinud, et direktiivis 2003/109/EÜ sisalduva mõiste “seaduslik elamine” määratlemine on iga liikmesriigi pädevuses.⁵⁹ Siiski on sellel ka oma piirangud, sest lisaks siseriiklikule õigusele tulenevad ka Euroopa Liidu õigusest seaduslikud alused liikmesriikides elamiseks näiteks kolmanda riigi kodanikest Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmetele, Euroopa Liidu sinise kaardi

⁵⁸ Commission report, lk 2.

⁵⁹ C-502/10, *Singh*, p 39.

omanikele ja põgenikele.⁶⁰ Näiteks direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg 2, art 7 lg 2 ja art 16 lg 2 kohaselt on kolmanda riigi kodanikest Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmetel viibimisõigus, tähtajaline elamisõigus ning alaline elamisõigus liikmesriigis viibimiseks ja elamiseks.

Komisjon on oma aruandes pööranud tähelepanu ka sellele, et direktiivis kasutatud mõiste “seaduslik elamine” on laiem mõiste kui “elamisloa alusel elamine”.⁶¹ Seda kinnitavad näiteks ka direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg 2, art 7 lg 2 ja art 16 lg 2, mille kohaselt saab Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmeks olev kolmanda riigi kodanik elada liikmesriigis elamisluba omamata seaduslikult. Samuti kinnitab seda VMS § 43 lg 1, milles on sätestatud Eestis seadusliku viibimise alused, mis elamisloa olemasolu ei nõua.

Eelnevast tulenevalt võib siseriiklik õigus olla direktiiviga vastuolus, kui siseriikliku õiguse kohaselt saavad pikaajalise elaniku staatust taotleda vaid elamisloa alusel liikmesriigis elavad isikud, sest direktiivi kohaselt peavad pikaajalise elaniku staatust saama taotleda “seaduslikult” liikmesriigi territooriumil elavad isikud.⁶² Siiski on komisjon pööranud tähelepanu ka sellele, et kehtiva elamisloa olemasolu nõue pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks võib teatud juhul olla õigustatud. Täpsemalt on see õigustatud siis, kui kõik teised seaduslikud elamise alused peale elamisloa kuuluvad direktiivi art 3 lg 2 erandite alla, mille kohaselt teatud seaduslikel alustel liikmesriigis elavad isikud pikaajalise elaniku staatust taotleda ei saa. Sellisel juhul oleks elamisloa alusel elamine ainus võimalus kuuluda direktiivi isikulisse kohaldamisalasse.⁶³

Edasi selgitatakse, kuidas tuleks tõlgendada direktiivi isikulise kohaldamisala erandeid, et saada teada, millised isikugrupid ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda. Direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud erandite kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes viibivad liikmesriigis seoses õpingute ja kutseõppega, ajutise kaitsega ning seoses kaitsega, mis ei ole rahvusvaheline kaitse ning samuti seoses rahvusvahelise kaitse saamise ooteperioodiga. Lisaks ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes elavad liikmesriigis diplomaatilistel alustel, ametlikult piiratud elamisloa alusel või ajutistel alustel, näiteks *au pair*’ina või hooajatöö ja piiriülese töö eesmärkidel. Nendest eranditest tekitab kõige rohkem segadust viimati nimetatud erand art 3 lg 2 p e, mille kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda kolmanda riigi kodanikud, kes elavad liikmesriigis vaid ajutistel

⁶⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004. a direktiiv 2004/38/EÜ. – ELT L 158, 30.04.2004, lk 77-123; Nõukogu 25.05.2009. a direktiiv 2009/50/EÜ. – ELT L 155, 18.06.2009, lk 17-29; Nõukogu 29.04.2004. a direktiiv 2004/83/EÜ. – ELT L 304, 30.09.2004, lk 2; Commission report, lk 2; Peers 2013, lk 546.

⁶¹ Commission report, lk 2.

⁶² Acosta 2011, lk 106

⁶³ Commission report, lk 2.

alustel või ametlikult piiratud elamisloa alusel. Seetõttu selgitatakse järgnevalt, kuidas seda erandit tuleks tõlgendada.

Euroopa Kohus on lahendis *Singh* tõlgendanud viimati nimetatud erandist seda osa, mille kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kelle elamisluba on ametlikult piiratud. Kohus on seda erandit tõlgendanud nii, et isikud, kelle elamisloale seatud piirang ei takista pikaajalist liikmesriigis elamist, peavad vaatamata elamisloa piiratusele siiski saama taotleda pikaajalise elaniku staatust.⁶⁴ Pikaajalise elamise all peab Euroopa Kohus silmas tõenäoliselt viie aasta pikkust ja pikemat liikmesriigis elamist.⁶⁵ Sellest lahendist aga ei selgu, kas pikaajalise elaniku staatuse taotlemist võimaldav piiratud elamisluba peab olema selline, mis võimaldab liikmesriigis pikaajalist elamist just ainuüksi sellel alusel, mitte aga vastavat piiratud elamisluba teiste elamise alustega kombineerides. Teine tõlgendamise võimalus oleks see, et isik kuulub direktiivi isikulisse kohaldamisalasse ka siis, kui ta täidab praktikas viie aasta pikkuse elamise kestuse nõude, elades liikmesriigis viie aastal jooksul erinevatel seaduslikel alustel ning esitab pikaajalise elaniku staatuse saamise taotluse hetkel, kui ta elab liikmesriigis alusel, mis eraldivõetuna pikaajalist liikmesriigis elamist ei võimalda. Kirjanduses on avaldatud seisukoht, et direktiivi tuleb tõlgendada viimati nimetatud viisil.⁶⁶

Direktiivi art 3 lg 2 p-s e sätestatud erandi osa, mille kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes elavad liikmesriigi territooriumil üksnes ajutistel alustel, on kirjanduses tõlgendatud samamoodi: juhul, kui kolmanda riigi kodanik elab liikmesriigis taotluse esitamise hetkel ajutisel alusel, mis eraldivõetuna liikmesriigis pikaajalist elamist ei võimalda, kuid ta on siiski täitnud viie aasta pikkuse liikmesriigis seadusliku ja pideva elamise kestuse nõude, ei saa enam väita, et isik elab liikmesriigis ajutisel alusel ning vastav isik kuulub seega direktiivi isikulisse kohaldamisalasse.⁶⁷

Eelnevat seisukohta on kirjanduses põhjendatud sellega, et Euroopa Kohus on varasemalt võtnud analoogse seisukoha 1980. a Assotsiatsiooninõukogu Otsuse 1/80 kontekstis, mis reguleerib Türgi töötajate liikumist Euroopa Liidus ning kohus on kolmanda riigi kodanike õigusi tõlgendanud analoogselt Otsuse 1/80 tõlgendustega.⁶⁸ Samas ei ole Otsuses 1/80 sätestatud isikulise kohaldamisala erandeid, nagu seda on sõnaselgelt tehtud direktiivis 2003/109/EÜ.⁶⁹ Lisaks kohalduks sellise tõlgenduse puhul direktiivi art 3 lg 2 p-s e sätestatud

⁶⁴ C-502/10, *Singh*, p 48, 55.

⁶⁵ *Ibid.*, p 54.

⁶⁶ Acosta 2011, lk 115, 116.

⁶⁷ *Ibid.*, lk 115.

⁶⁸ *Ibid.*, lk 119.

⁶⁹ Decision No 1/80 of the Association Council of 19 September 1980 on the Development of the Association adopted by the Association Council set up by the Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey (viide 22).

ajutisel alusel elamise erand vaid juhul, kui isik ei ole täitnud viie aasta pikkust elamise kestuse nõuet. Siiski ei ole välistatud, et kohus lähtubki oma tulevases praktikas sellisest tõlgendusest, sest kohus on oma senistes lahendites rõhutanud, et pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteerium on elamise kestuse nõude täitmine ning tõlgendanud pikaajalise elaniku staatuse saamist takistavaid tingimusi kitsalt.⁷⁰

Kuna ei ole selge, millisest tõlgendusest Euroopa Kohus ajutiste aluste ja ametlikult piiratud elamislubade tõlgendamisel lähtub, kontrollitakse Eesti õiguse vastavust direktiivi artiklile 3 nii taotleja jaoks soodsamast kui ka ebasoodsamast tõlgendusest lähtudes. Esmalt analüüsitakse seda, kas Eesti õiguses on direktiivi isikulist kohaldamisala lubamatult kitsendatud. Seejuures lähtutakse nii võimalusest, et Euroopa Kohus tõlgendab direktiivi isikulist kohaldamisala nii, et seadusliku elamise alus peab võimaldama pikaajalist liikmesriigis elamist eraldivõetuna kui ka võimalusest, et pikaajalise elaniku staatust peavad saama taotleda kõik isikud, kes on viie aasta pikkuse seadusliku elamise kestuse nõude täitnud. Seejärel analüüsitakse seda, kas Eesti õiguses on direktiivi isikulist kohaldamisala lubamatult laiendatud, arvestades samuti mõlemat tõlgendamise varianti.

1.3.2. Direktiivi isikulise kohaldamisala võimalik kitsendamine Eesti õiguses

Eelnevale tõlgendusele tuginedes analüüsitakse järgnevalt, kas Eesti õiguse kohaselt saavad pikaajalise elaniku staatust taotleda kõik need isikud, kes on selleks direktiivi kohaselt õigustatud. Eesti õiguse kooskõla direktiivi isikulise kohaldamisalaga on kahtluse all seetõttu, et VMS § 232 lg 1 p 2 kohaselt saavad pikaajalise elaniku staatust taotleda vaid need isikud, kes omavad Eestis kehtivat tähtajalist elamisluba. Samas direktiivi kohaselt peavad pikaajalise elaniku staatust saama taotleda kõik liikmesriigis seaduslikult elavad kolmanda riigi kodanikud, välja arvatud direktiivi isikulise kohaldamisala erandite alla kuuluvad isikud. Seetõttu kontrollitakse alapeatükkides 1.3.2.1. ja 1.3.2.2. esmalt, kas kehtiva tähtajalise elamisloa olemasolu nõudmine pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks on direktiiviga kooskõlas. Lisaks on Eesti õiguse kooskõla direktiiviga kahtluse all ka seetõttu, et Eesti õiguse kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse taotlejate ringist igal juhul välistatud isikud, kes elavad Eestis VMS § 203 lg-s 1 sätestatud kaaluka avaliku huvi korral saadud tähtajalise elamisloa alusel, kuid direktiivist sellist erandit otsesõnu ei tulene. Seetõttu analüüsitakse alapeatükis 1.3.2.3. ka seda, kas kõikidel juhtudel kaaluka avaliku huvi korral saadud

⁷⁰ C-502/10, *Singh*, p 46, 51; Acosta 2014, lk 1.

elamisloa alusel elavate isikute välistamine pikaajalise elaniku staatuse saajate ringist on direktiiviga kooskõlas.

Tuginedes komisjoni aruandes esitatud seisukohale ning direktiivi art 3 ülesehitusele, võib Eesti õiguses nõutav tähtajalise elamisloa nõue olla direktiiviga kooskõlas juhul, kui tähtajalise elamisloa alusel elamine on ainus seaduslik elamise alus, mis ei kuulu direktiivi art 3 lg 2 isikulise kohaldamisala erandite alla.⁷¹ Sellisel juhul kattub tähtajalise elamisloa olemasolu tingimus direktiivi art 3 tingimusega, mille kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks nõutav seaduslik elamine liikmesriigis, kuid mis välistab isikulisest kohaldamisalast ka teatud seaduslikel alustel elavad isikud.

Eesti õiguses nõutav tähtajalise elamisloa olemasolu pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks oleks aga direktiiviga vastuolus juhul, kui Eesti õiguses leidub ka mõni teine seadusliku elamise alus lisaks tähtajalisele elamisloale, mis ei kuulu direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud erandite hulka. Sellisel juhul ei oleks tähtajaline elamisluba ainus alus, mis võimaldab direktiivi art 3 kohaselt pikaajalise elaniku staatuse taotlejate ringi kuulumist. Seetõttu kontrollitakse järgnevalt, kas Eesti õiguses leidub mõni selline seadusliku elamise alus, mis ei ole tähtajaline elamisluba ja mis ei kuulu direktiivi isikulise kohaldamisala erandite alla. Selleks peab see alus direktiivi art 3 lg 2 kohaselt olema ka selline, mis ei ole

- 1) õppimiseks mõeldud alus ega
- 2) ajutise kaitse saamisega seotud alus ega
- 3) mitterahvusvahelise kaitse saamisega seotud alus ega
- 4) rahvasvahelise kaitse ooteperioodist tulenev alus ega
- 5) ajutine alus Eestis viibimiseks ega
- 6) ametlikult piiratud elamisluba ega
- 7) diplomaatiliste ja konsulaarsuhete eesmärgil Eestis viibimiseks mõeldud alus.

Potentsiaalsed alused, mis võiksid vastata eelnevalt kirjeldatud tingimustele, on Euroopa Liidu õigusest kolmanda riigi kodanikele tulenevad seaduslikud alused liikmesriigis elamiseks ja viibimiseks ning VMS § 43 lg-s 1 sätestatud ajutise viibimise alused.

⁷¹ Commission report, lk 2.

1.3.2.1. EL kodaniku perekonnaliikme tähtajaline ja alaline elamisõigus

Eelnevalt kirjeldatud tingimustele vastab direktiivi 2004/38/EÜ art 7 lg-st 2 tulenev alus. Selle sätte ning sama direktiivi art 9 ning art 11 lg 1 kohaselt võivad kolmanda riigi kodanikud, kes on Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmed, elada liikmesriigi territooriumil kauem kui kolm kuud ilma, et nad peaksid selleks taotlema tähtajalist elamisluba.⁷² Selle asemel peavad nad taotlema elamisõigust tõendavat elamisloakaarti. Ka ELKS § 18 lg 1 ja § 25 kohaselt antakse Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele tähtajaline elamisõigus Eestis, mida tõendab elamisloakaart, mitte aga tähtajalist elamisluba. Elamisõigust ei saa Eesti õiguses samastada ka elamisloaga, väites, et elamisõigus ongi elamisluba, sest Eesti õiguses on elamisluba ja elamisõigus eristatud.⁷³ Seega on kolmanda riigi kodanikul võimalik direktiivi 2004/38/EÜ art 7 lg-st 2 tuleneval alusel elada Eestis seaduslikult tähtajalist elamisluba omamata. Tulenevalt viidatud direktiivi art 11 lg-st 1 on sellel alusel võimalik Eestis elada kuni viis aastat. Seega ei ole see alus ajutine alus direktiivi 2003/109/EÜ isikulise kohaldamisala erandi art 3 lg 2 p e mõttes ning võimaldab liikmesriigis pikaajalist elamist. Samuti ei kuulu see alus teiste direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud isikulise kohaldamisala erandite hulka, mille alusel elavad isikud ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda. Seetõttu peab sellel alusel Eestis elav isik saama taotleda pikaajalise elaniku staatust. Ka kirjanduses on rõhutatud, et pikaajalise elaniku staatuse taotlemine peab kindlasti olema võimalik ka Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmetel, kes elavad liikmesriigis direktiivist 2004/38/EÜ tulenevatel alustel. Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmetele ette nähtud tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elavad isikud võivad olla huvitatud pikaajalise elaniku staatuse saamisest, et saada iseseisev õiguslik alus liikmesriigis viibimiseks, mis ei sõltuks perekondlikest suhetest ning annaks erinevalt Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisõigusest õigusi kõikides liikmesriikides.⁷⁴

Samuti tuleneb Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmeks olevale kolmanda riigi kodanikule seaduslik alus Eestis elamiseks, mis ei nõua elamisloa olemasolu, direktiivi 2004/38/EÜ art 16 lg-st 2. Selle sätte kohaselt on Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmel, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, alaline

⁷² Direktiivi 2004/38/EÜ art 9 eestikeelne versioon viitab küll elamisloale, kuid inglisekeelne versioon ning ka Eesti siseriiklik õigus elamisloa olemasolu ei nõua. Vt Direktiiv 2004/38/EÜ. – ELT L 158, 30.04.2004, lk 77-123; Directive 2004/38/EC. – OJ L 158, 30.04.2004, lk 97, 98.

⁷³ Nt välismaalaste seaduse § 5, § 6, § 245 lg 2; isikut tõendavate dokumentide seaduse § 27, § 34¹ lg 1 p 1, § 28 lg 1.

⁷⁴ Peers jt 2012, lk 296, 297; S. Peers. Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals. – European Law Review 2004/29, lk 447.

elamisõigus. Sama direktiivi art 20 kohaselt ei ole selle saamiseks vajalik taotleda elamisluba, vaid esitada avaldus elamisõiguse olemasolu tõendava dokumendi saamiseks.⁷⁵ Ka ELKS § 46 lg 1 kohaselt ei pea kolmanda riigi kodanik sellel alusel Eestis elamiseks taotlema elamisluba, vaid registreerima oma alalise elamisõiguse Politsei- ja Piirivalveametis. ELKS § 46 lg 3 kohaselt ei anta registreerimise järel kolmanda riigi kodanikule elamisluba, vaid elamisloakaart, mis tõendab tema elamisõiguse olemasolu. Seega on kolmanda riigi kodanikul võimalik elada Eestis seaduslikult elamisluba omamata ka direktiivi 2004/38/EÜ art 16 lg-st 2 tuleneval alusel. Analoogselt eelnevas lõigus analüüsitud alusega ei kuulu ka see elamise alus ühegi direktiivi 2003/109/EÜ art 3 lg-s 2 nimetatud isikulise kohaldamisala erandi alla ning seetõttu peab sellel alusel Eestis elav isik saama taotleda pikaajalise elaniku staatust.

Praktikas ei ole siiski tõenäoline, et Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele ette nähtud alalise elamisõiguse alusel liikmesriigis elav isik soovib taotleda pikaajalise elaniku staatust, sest Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele ette nähtud alaline elamisõigus on soodsam elamise alus kui pikaajalise elaniku staatus.⁷⁶ Sellele vaatamata ei saa keelata vastaval alusel liikmesriigis elaval kolmanda riigi kodanikul pikaajalise elaniku staatuse taotlemist, arvestades, et kolmanda riigi kodanik võib soovida elada liikmesriigis iseseisval seaduslikul alusel näiteks emotsionaalsetel põhjustel.

Eelnevast tulenevalt on Eestis võimalik elada elamisluba omamata sellisel seaduslikul alusel, mis ei ole direktiivi 2003/109/EÜ isikulisest kohaldamisalast välistatud. Seetõttu on Eesti õiguses kehtestatud nõue, mille kohaselt peab pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks olema kehtiv tähtajaline elamisluba, liialt piirav ning direktiiviga vastuolus.

1.3.2.2. EL õigusest ja välismaalaste seadusest tulenevad viibimisõigused

Lisaks eelnevale on võimalik, et ka direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-st 2 tuleneval ning VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel on võimalik direktiivi art 3 mõttes elada Eestis seaduslikult elamisluba omamata ning direktiivi isikulise kohaldamisala erandite alla kuulumata. Esimese nimetatud sätte kohaselt on Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmel, kes on liikunud oma Euroopa Liidu kodanikust perekonnaliikmega teise liikmesriiki ning kes ei ole veel taotlenud tähtajalist elamisõigust, seaduslik alus liikmesriigis viibimiseks. VMS §-s 43 on

⁷⁵ Viide 72.

⁷⁶ Nt direktiivi 2003/109/EÜ art 9 lg 1 p c kohaselt kaotab isik pikaajalise elaniku staatuse, kui ta on viibinud liikmesriigi territooriumilt eemal 12 järjestikust kuud, kuid EL kodaniku perekonnaliikmele ette nähtud alalise elamisõiguse kaotab isik direktiivi 2004/38/EÜ art 16 lg 4 kohaselt alles pärast kaheaastast liikmesriigi territooriumilt eemal viibimist.

viibimisalustena sätestatud erinevate viisade alusel viibimine, välislepingust tuleneva õiguse alusel viibimine, Vabariigi Valitsuse otsuse alusel viibimine, vahetult seaduse, kohtulahendi või haldusakti alusel viibimine, Schengeni konventsiooni liikmesriigi antud elamisloa alusel viibimine ning välisministeeriumi antud diplomaadi- või teenistuskaardi alusel viibimine.

Direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-s 2 ning VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel saab sätete sõnastusest tulenevalt Eestis elada seaduslikult elamisloa omamata. Kui kolmanda riigi kodanik soovib Eestis viibida direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-s 2 sätestatud alusel, võib vastavalt kolmanda riigi kodanikult sama direktiivi art 5 lg 2 alusel nõuda vaid sissesõiduviisa olemasolu. VMS § 43 lg-s 1 sätestatud seaduslikud viibimise alused peale Schengeni elamisloa ei nõua samuti elamisloa olemasolu.

Edasi tuleb kontrollida, kas need alused kuuluvad direktiivi isikulise kohaldamisala erandite alla, millest tulenevalt ei saaks nendel alustel Eestis elavad isikud pikaajalise elaniku staatust taotleda. Kuigi VMS § 43 lg 1 sõnastuse kohaselt on selles paragrahvis sätestatud “ajutise viibimise alused”, ei saa teha järeldust, et need alused kuuluvad seetõttu direktiivi art 3 lg 2 p e isikulise kohaldamisala erandi “ajutise elamise alused” alla, sest direktiivis sätestatud isikulise kohaldamisala erandid omavad Euroopa Liidu õiguses autonoomset tähendust.⁷⁷ Seetõttu on vajalik analüüsida sisust lähtuvalt, kas VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alused ning direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-s 2 sätestatud alus kuuluvad mõne direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud erandi alla.⁷⁸ Kui see on nii, ei pea nendel alustel Eestis viibivad isikud saama pikaajalise elaniku staatust taotleda.

VMS § 43 lg 1 p-s 7 sätestatud diplomaadi- või teenistuskaardi alusel viibimine kuulub direktiivi art 3 lg 2 p-s f sätestatud erandi alla, mille kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda diplomaatilistel alustel liikmesriigis viibivad isikud. Seega ei pea VMS § 43 lg 1 p-st 7 nimetatud diplomaadi- või teenistuskaardi alusel Eestis elav isik saama taotleda pikaajalise elaniku staatust.

Ülejäänud VMS § 43 lg-s 1 sätestatud Eestis viibimise seaduslikud alused võivad kuuluda direktiivi selle erandi alla, mille kohaselt ei saa ajutisel alusel või ametlikult piiratud elamisloa alusel liikmesriigis viibiv isik pikaajalise elaniku staatust taotleda. VMS § 43 lg-s 1 sätestatud viibimise alused kuuluvad nimetatud direktiivi erandi alla juhul, kui Euroopa Kohus tõlgendab direktiivi isikulist kohaldamisala kitsalt nii, et isikul peab pikaajalise elaniku staatuse taotluse esitamise hetkel olema selline alus liikmesriigis elamiseks, mis võimaldab eraldivõetuna, mitte kombinatsioonis teiste elamise alustega, pikaajalist liikmesriigis elamist.

⁷⁷ C-502/10, *Singh*, p 42, 43; Peers 2013, lk 545.

⁷⁸ C-502/10, *Singh*, p 48.

Välismaalaste seaduse sätete kohaselt saab VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel Eestis elada vaid lühiajaliselt, alla viie aasta, ning üldjuhul vastavaid viibimisaegu ei pikendata.⁷⁹ Seega VMS § 43 lg-s 1 nimetatud alused ei võimalda Eestis pikaajalist elamist ning sellest tulenevalt ei pruugi nendel alustel Eestis viibivatel isikutel olla õigust pikaajalise elaniku staatust taotleda. Selline tõlgendus ei ole tulenevalt lahendist *Singh* välistatud.⁸⁰

Kui aga kohus tõlgendab direktiivi isikulist kohaldamisala laialt nii, nagu on samuti võimalik lahendist *Singh* välja lugeda ning mida on kirjanduses tõenäoliselt peetud, kuuluvad ka VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel Eestis elavad isikud direktiivi isikulisse kohaldamisalasse.⁸¹ Täpsemalt kuuluks isik direktiivi isikulisse kohaldamisalasse ning peab sellest tulenevalt saama taotleda pikaajalise elaniku staatust, kui ta on täitnud direktiivis ette nähtud viie aasta pikkuse elamise kestuse nõude, kuid esitab pikaajalise elaniku staatuse saamise avalduse hetkel, mil ta viibib Eestis VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel. Selline olukord on võimalik näiteks juhul, kui isik on elanud Eestis viis aastat tähtajalise elamisloa alusel, kuid esitab pikaajalise elaniku staatuse saamise taotluse hetkel, kui tema tähtajaline elamisluba on kehtivuse kaotanud ning ta elab Eestis mõnel VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alusel.

Analoogselt VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustega võivad direktiivi isikulisse kohaldamisalasse kuuluda ka need isikud, kes viibivad Eestis direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg 2 alusel. Selle sätte kohaselt on Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmel, kes on liikunud vastava perekonnaliikmega teise liikmesriiki ning kes ei ole veel taotlenud tähtajalist elamisõigust, kolmeks kuuks seaduslik alus liikmesriigis viibimiseks. Juhul, kui Euroopa Kohus tõlgendab direktiivi isikulist kohaldamisala kitsalt nii, et pikaajalise elaniku staatust saavad taotleda üksnes need kolmanda riigi kodanikud, kes elavad taotluse esitamise hetkel liikmesriigis alusel, mis võimaldab just ainuüksi sellel alusel pikaajalist liikmesriigis elamist, ei kuulu direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg 2 alusel Eestis elavad isikud direktiivi 2003/109/EÜ isikulisse kohaldamisalasse. Analoogselt VMS § 43 lg-s 1 sätestatud viibimise alustega kuuluvad sellel alusel Eestis elavad isikud aga direktiivi kohaldamisalasse siiski juhul, kui Euroopa Kohus tõlgendab direktiivi isikulist kohaldamisala laialt nii, et pikaajalise elaniku staatust peavad saama taotleda ka ajutisel alusel liikmesriigis viibivad isikud, kui nad on täitnud viie aasta pikkuse seadusliku elamise kestuse nõude.

Pikaajalise elaniku staatuse taotlemise mittevõimaldamine isikutele, kes elavad Eestis VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel või direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-s 2 sätestatud alusel, võib olla vastuolus ka direktiivi kasuliku mõju ja proportsionaalsuse põhimõttega. Arvestades, et

⁷⁹ VMS § 44 lg 2, § 44 lg 3, § 46 lg-d 1, 2, 4, § 60 lg-d 2, 3 ja § 67 lg-d 1, 3.

⁸⁰ C-502/10, *Singh*, p 55.

⁸¹ *Ibid.*, p 55.

pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumiks on direktiivi põhjenduse 6 kohaselt viie aasta pikkuse elamise kestuse nõude täitmine, oleks direktiivi kasuliku mõju põhimõttega kooskõlas lubada pikaajalise elaniku staatust taotleda isikutel, kes on selle põhikriteeriumi täitnud, vaatamata sellele, et nad elavad taotluse esitamise hetkel liikmesriigis alusel, mis eraldivõetuna liikmesriigis pikaajalist elamist ei võimalda. Ebaoproportsionaalne oleks nõuda isikult pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks esmalt tähtajalise elamisloa taotlemist vaid selleks, et ta saaks edasi taotleda pikaajalise elaniku staatust, kui ta on täitnud pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumi.

1.3.2.3. Kaaluka avaliku huvi korral saadud tähtajaline elamisluba

Eesti õiguses võib direktiivi isikulist kohaldamisala olla kitsendatud ka seetõttu, et VMS § 237 lg 2 p 2 kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse saajate ringist välistatud isikud, kes elavad Eestis kaaluka avaliku huvi korral saadud tähtajalise elamisloa alusel. Selline piirang võib olla direktiiviga vastuolus, sest sellist erandit direktiivi ammendavas erandite nimekirjas otsesõnu sätestatud ei ole. Siiski võib kaaluka avaliku huvi korral saadud elamisluba olla ajutine alus liikmesriigis elamiseks või ametlikult piiratud elamisluba direktiivi isikulise kohaldamisala erandite tähenduses. Juhul, kui see on nii, ei pea kaaluka avaliku huvi korral saadud tähtajalise elamisloa alusel Eestis elav isik pikaajalise elaniku staatust saama taotleda ning vaatluse all olev Eesti õiguse säte on direktiiviga kooskõlas. Seetõttu kontrollitakse järgnevalt, kas kaaluka avaliku huvi korral antav tähtajaline elamisluba kuulub mõne direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud erandi alla.

Potentsiaalselt võib kaaluka avaliku huvi korral saadud elamisluba olla ametlikult piiratud elamisluba direktiivi art 3 lg 2 p e tähenduses. Selle elamisloa alusel saab Eestis elada VMS § 207 lg 1 kohaselt maksimaalselt ühe aasta ning selle elamisloa pikendamine eeldab VMS § 209 kohaselt kaaluka avaliku huvi jätkumist ning ka prokuratuuri poolt taotluse esitamist. Seega on ebatõenäoline, et ainuüksi sellel alusel eraldivõetuna on Eestis võimalik pikaajaliselt elada. Tegemist võib olla direktiivi mõttes ametlikult piiratud elamisloaga, mille alusel elavad isikud ei pea saama taotleda pikaajalise elaniku staatust. Juhul aga, kui Euroopa Kohus lähtub kirjanduses tõenäoliseks peetud laiast tõlgendusest direktiivi isikulise kohaldamisala kohta, kuulub kaaluka avaliku huvi korral saadud elamisloa alusel elav isik direktiivi isikulisse kohaldamisalasse siiski juhul, kui ta on täitnud viie aasta pikkuse elamise kestuse nõude, kuid taotleb pikaajalise elaniku staatust hetkel, mil ta elab Eestis kaaluka avaliku huvi korral

saadud elamisloa alusel. Sellisel juhul oleks Eesti õiguse säte, mis välistab kaaluka avaliku huvi korral saadud elamisloa alusel elavad isikud kõikidel juhtudel pikaajalise elaniku staatuse saajate hulgast, direktiiviga vastuolus.

1.3.2.4. Vahekokkuvõtte ja muudatusettepanekud

Kokkuvõttes kajastub Eesti õiguses direktiivi isikuline kohaldamisala nõutavast kitsamalt, sest Eesti õiguse kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes elavad Eestis Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmetena tähtajalise elamisõiguse või alalise elamisõiguse alusel, kuigi direktiivi artiklist 3 tulenevalt peab nimetatud isikutel olema võimalik pikaajalise elaniku staatust taotleda.

Samuti on võimalik, et Eesti õiguses kajastub direktiivi isikuline kohaldamisala nõutavast kitsamalt ka seetõttu, et Eesti õiguse kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda ühelgi juhul isikud, kes elavad Eestis VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel, Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele tuleneval viibimisalusel või kaaluka avaliku huvi korral saadud tähtajalise elamisloa alusel. See, kas Eesti õigus on ka viimati nimetatud põhjusel direktiiviga vastuolus, sõltub sellest, kui laialt tõlgendab Euroopa Kohus direktiivi isikulist kohaldamisala.

Selleks, et viia Eesti õigus direktiiviga kooskõlla, tuleks Eesti õiguses kaotada ära nõue omada pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks kehtivat tähtajalist elamisluba ning asendada see seaduslikul alusel elamise nõudega. Täpsemalt tuleks muuta VMS § 232 lg 1 p 2 sõnastust järgnevalt: “Pikaajalise elaniku elamisloa võib anda välismaalasele, kes vastab järgmistele tingimustele: 2) ta elab Eestis seaduslikul alusel;”. Sellise regulatsiooni kohaselt saaksid pikaajalise elaniku staatust lisaks tähtajalise elamisloa alusel elavatele isikutele taotleda ka Euroopa Liidu õigusest tuleneva tähtajalise ja alalise elamisõiguse alusel elavad isikud ning elamise kestuse nõude täitmisel ka VMS § 43 lg-s 1 ning Euroopa Liidu viibimisõiguse alusel Eestis viibivad isikud. Selle tulemusel saaksid pikaajalise elaniku staatust taotleda igal juhul kõik isikud, kes on selleks õigustatud.

Alternatiivina oleks võimalik täiendada Eesti õiguses kehtivat tähtajalise elamisloa olemasolu nõuet nii, et pikaajalise elaniku staatust saaksid taotleda lisaks tähtajalise elamisloa alusel elavatele isikutele ka isikud, kes elavad Eestis Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele ette nähtud elamisõiguse alusel. Sellisel juhul saaksid pikaajalise elaniku staatust taotleda kõik isikud, kes direktiivi isikulise kohaldamisala kitsa tõlgendamise puhul on selleks õigustatud. Samas jääks sellise regulatsiooni tagajärjel Eesti õiguse vastavus direktiivile siiski

küsitavaks, sest Euroopa Kohus võib direktiivi isikulist kohaldamisala tõlgendada ka nii, et pikaajalise elaniku staatust peavad elamise kestuse nõude täitmisel saama taotleda ka VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel ning Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele tuleneva viibimisõiguse alusel elavad isikud.

Välistatud ei ole ka Eesti õiguses kehtestatud tähtajalise elamisloa olemasolu tingimuse muutmata jätmine ja Euroopa Liidu õigusega kooskõlas tõlgendamine, kuid käesoleva töö autor ei pea sellist võimalust eelistatud variandiks. Sätte muutmata jätmine võib kaasa tuua tagajärje, mille kohaselt Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmetest kolmanda riigi kodanikud arvavad, et kuna nad on Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmed ning omavad elamisõigust, mitte aga elamisluba, ei olegi pikaajalise elaniku staatuse taotlemine nende jaoks võimalik, vaid nende ainus võimalus on elada Eestis Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisõiguse alusel. Kuna pikaajalise elaniku staatusest tulenevad õigused ei sõltu perekondlikest suhetest ning erinevalt Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisõigusest annab pikaajalise elaniku staatus õigusi kõikides liikmesriikides, on oluline, et Euroopa Liidu kodanike kolmanda riigi kodanikest perekonnaliikmed oleksid teadlikud ka võimalusest taotleda pikaajalise elaniku staatust.⁸²

1.3.3. Direktiivi isikulise kohaldamisala võimalik laiendamine Eesti õiguses

Lisaks sellele, et direktiiviga ette nähtud pikaajalise elaniku staatuse taotlejate isikuteriing ei ole lubatud kitsendada, ei ole lubatud seda ka laiendada. Nagu alapeatükis 1.3. sissejuhatavalt mainitud, tuleb teatud alustel liikmesriigis elavad isikud direktiivi art 3 lg 2 kohaselt pikaajalise elaniku staatuse saajate hulgast välistada ka siis, kui nad elavad liikmesriigis seaduslikult. Liikmesriigid ei või anda Euroopa Liidus õigusi andvat pikaajalise elaniku staatust isikutele, kes direktiivi kohaselt direktiivi isikulisse kohaldamisalasse ei kuulu, sest direktiivi art 13 kohaselt ei anna direktiivis ette nähtud tingimustest soodsamatel tingimustel antud elamisload õigusi teistes liikmesriikides. Seetõttu peavad siseriiklikus õiguses toimima ka direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud isikulise kohaldamisala erandid, mille kohaselt teatud seaduslikel alustel liikmesriigis elavad isikud pikaajalise elaniku staatust taotleda ei saa.

Direktiivi art 3 lg 2 p a kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes elavad liikmesriigis seoses õpingute või kutseõppega. Eesti õiguses on see erand sätestatud nõuetekohaselt VMS § 237 lg 2 p-s 1, mille kohaselt keeldutakse isikule pikaajalise elaniku

⁸² Peers jt 2012, lk 296, 297.

staatuse andmisest, kui kolmanda riigi kodanikule on antud tähtajaline elamisluba õppimiseks. Kehtivas Eesti õiguses toimivad ka direktiivi art 3 lg 2 p-des b ja c sätestatud erandid, mille kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes viibivad Eestis seoses ajutise kaitsega või seoses sellise kaitsega, mis ei ole rahvusvaheline kaitse. Nendel alustel Eestis viibivad isikud ei saa omada tähtajalist elamisluba Eestis elamiseks, mis on aga VMS § 232 lg 1 p 2 kohaselt vajalik selleks, et taotleda pikaajalise elaniku staatust. Tähtajalist elamisluba ei saa neil olla seetõttu, et VMS § 118 kohaselt saab tähtajalise elamisloa vaid elama asumiseks abikaasa või lähedase sugulase juurde, õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks, välislepingu alusel või kaaluka avaliku huvi korral.

Sisuliselt on kehtivas Eesti õiguses toimiv ka direktiivi art 3 lg 2 p-s f sätestatud erand, mille kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isik, kes viibib liikmesriigis diplomaatilistel alustel, sest VMS § 43 lg 1 p 7 kohaselt elab välisriigi diplomaatilise esinduse ja konsulaarasutuse ning rahvusvahelise organisatsiooni esinduse Eestisse akrediteeritud personal Eestis välisministeeriumi antud diplomaadi- või teenistuskaardi alusel, mitte aga tähtajalise elamisloa alusel, mis on VMS § 232 lg 1 p 2 kohaselt vajalik pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks.

Eesti õiguses ei ole aga sätestatud erandit, mille kohaselt ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes elavad liikmesriigis üksnes ajutistel alustel või ametlikult piiratud elamisloa alusel. Näiteks saab kehtiva Eesti õiguse järgi pikaajalise elaniku staatust taotleda isik, kes elab Eestis üksnes ajutisel alusel, kui ta on saanud elamisloa töötamiseks VMS § 176 lg 2 mõttes vaid ajutise iseloomuga töökohal töötamiseks. Kuna lahendist *Singh* jääb aga ebaselgeks, kas teatud juhtudel peaks siiski ka ajutisel alusel või ametlikult piiratud elamisloa alusel liikmesriigis viibiv isik saama pikaajalise elaniku staatust taotleda, peab töö autor eelistatud variandiks enne vastava erandi kehtestamist Eesti õiguses oodata edasisi juhiseid tulevase Euroopa Kohtu praktikast.

Kehtiva õiguse kohaselt toimivad seega Eesti õiguses kõik direktiivis ette nähtud isikulise kohaldamisala erandid, mis peavad kahtlusteta siseriiklikus õiguses toimima. Küll aga toimivad osad neist eranditest seetõttu, et Eesti õiguses on pikaajalise elaniku staatuse saamiseks kehtestatud nõue omada kehtivat tähtajalist elamisluba, mida direktiivi isikulise kohaldamisala erandite alla kuuluvad isikud omada ei saa. Nagu eelnevalt selgitatud, on tähtajalise elamisloa nõue pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks aga direktiiviga vastuolus.

Juhul, kui Eesti õigusest kaotada ära pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks kehtiva tähtajalise elamisloa nõue ning asendada see seaduslikul alusel elamise nõudega, lakkavad Eesti õiguses toimimast direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud erandid, mille kohaselt peavad teatud

alustel liikmesriigis elavad isikud olema pikaajalise elaniku staatuse saajate hulgast välistatud. Sellisel juhul tuleks Eesti õiguses sätestada eraldi direktiivi art 3 lg-s 2 ette nähtud erandid isikutegruppidest, kes pikaajalise elaniku staatust taotleda ei saa.

Juhul, kui Eesti õiguses kehtestatud tähtajalise elamisloa olemasolu nõuet täiendada nii, et pikaajalise elaniku staatust saavad taotleda ka Euroopa Liidu õigusest tuleneva elamisõiguse alusel elavad isikud, jääksid direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud isikulise kohaldamisala erandid aga toimima. Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajaline ja alaline elamisõigus ei ole õppimiseks mõeldud alused, ajutise või mitterahvusvahelise kaitse saamisega seotud alused, rahvasvahelise kaitse ooteperioodist tulenevad alused, ajutised alused Eestis viibimiseks, ametlikult piiratud elamisload ega diplomaatiliste ja konsulaarsuhete eesmärgil Eestis viibimiseks mõeldud alused. Seega võimaldades pikaajalise elaniku staatuse taotlemist Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmetele, kes elavad Eestis tähtajalise või alalise elamisõiguse alusel, ei tekiks olukorda, kus pikaajalise elaniku staatust saavad taotleda ka direktiivi art 3 lg-s 2 sätestatud alustel elavad isikud, kes pikaajalise elaniku staatust taotleda ei saa. Vastavad erandid jääksid toimima ka siis, kui jätta tähtajalise elamisloa olemasolu nõue muutmata ning tõlgendada seda laialt nii, et elamisloa all peetakse silmas ka Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmete elamisõigust. Nagu alapeatükis 1.3.2.4. selgitati, ei pea töö autor tähtajalise elamisloa olemasolu nõude muutmata jätmist aga eelistatud variandiks.

2. Sisulised tingimused pikaajalise elaniku staatuse saamiseks

2.1. Elamise kestuse tingimus

Käesoleva töö teises peatükis analüüsitakse sisulisi tingimusi, millele direktiivi isikulisel kohaldamisalasse kuuluv isik peab vastama, et tal oleks võimalik saada pikaajalise elaniku staatus. Direktiivi art 4 lg 1 kohaselt peab kolmanda riigi kodanik pikaajalise elaniku staatuse saamiseks olema elanud liikmesriigi territooriumil seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne staatuse saamise taotluse esitamist. Direktiiv sätestab ka lubatud perioodi pikkuse, mille jooksul kolmanda riigi kodanik võib viibida vastava liikmesriigi territooriumilt eemal, et nõutava viieaastase perioodi arvestamine ei katkeks. Viimati nimetatud ajaperioodide kindlaksmääramisel on liikmesriikidele jäetud teatud ulatuses ka kaalutlusruum. Lisaks on direktiivis sätestatud elamise ja viibimise alused, mille alusel elatud aeg tuleb arvestada kindlasti nõutava viieaastase perioodi hulka, ning elamise ja viibimise alused, mille alusel elatud aega nõutava viie aasta pikkuse perioodi hulka ei arvestata. Seejuures tuleb neid aluseid eristada alapeatükis 1.3. analüüsitud direktiivi isikulisel kohaldamisalasse kuulumiseks nõutavatest alustest, sest vastavad alused ei ole täielikult kattuvad.

Eesti õiguses kehtestatud elamise kestuse nõude kooskõla direktiiviga on kahtluse all eelkõige seetõttu, et Eesti õiguse kohaselt täidab kolmanda riigi kodanik elamise kestuse nõude üldreeglina vaid siis, kui ta on elanud Eesti territooriumil viie aasta jooksul konkreetselt elamisloa alusel, kuid direktiivist ei nähtu, et elamise kestuse nõude täitmiseks on vajalik konkreetselt elamisloa alusel elamine, vaid piisab seaduslikul alusel elamisest teatud eranditega. Konkreetselt elamisloa alusel elamise nõudmist on kritiseerinud ka Euroopa Komisjon ning samuti on kirjanduses väidetud, et selline nõue ei ole direktiiviga kooskõlas.⁸³

Eesti õiguses kehtestatud elamise kestuse nõude vastavuse kontrollimiseks direktiivile analüüsitakse esmalt alapeatükis 2.1.1., kas Eesti õigus on kooskõlas direktiivis sätestatud ajalise kestuse nõudega. Seejuures analüüsitakse ka seda, kas Eesti õiguses on kasutatud direktiiviga jäetud kaalutlusruumi lubatavate äraolekuaegade kehtestamisel viisil, mis on direktiiviga kooskõlas. Pärast seda analüüsitakse alapeatükis 2.1.2., kas Eesti õiguses on õigesti sätestatud elamise ja viibimise alused, mille alusel elatud perioode kas tuleb või ei tule direktiivi kohaselt viie aasta pikkuse perioodi hulka arvestada.

⁸³ Commission report, lk 2; Acosta 2011, lk 99.

2.1.1. Ajaperioodide pikkused

Direktiivi art 4 lg-s 1 sätestatud elamise kestuse nõue on viis aastat. VMS § 232 lg 1 p 1 kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse saamiseks samuti vajalik viie aasta pikkuse elamise kestuse nõude täitmine. Direktiivi art 4 lg 3 kohaselt võib kolmanda riigi kodanik viieaastase perioodi jooksul üldreeglina viibida liikmesriigi territooriumilt eemal vähem kui kuus järjestikust kuud ja kokku maksimaalselt kümme kuud, et eemalviibitud perioodid arvestataks pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava viieaastase perioodi hulka. VMS § 233 lg 1 kohaselt arvestatakse nõutava viieaastase perioodi hulka Eestist eemalviibimine, mis ei ületa kuut järjestikust kuud ja kokku kümnet kuud viimase viie aasta jooksul vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist. Need äraolekuajad on kooskõlas direktiivis nõutavatega, välja arvatud osas, milles direktiivi järgi võib liikmesriigi territooriumilt eemal viibida vähem kui kuus kuud, kuid Eesti õiguse kohaselt ka täpselt kuus kuud.

Direktiiv jätab liikmesriigile kaalutlusõiguse aktsepteerida pikemaid äraolekuaegu nii, et nõutav viieaastane periood ei katke. Täpsemalt võib liikmesriik direktiivi art 4 lg 3 ls 2 kohaselt konkreetsetel ja erakorralistel ajutistel asjaoludel ning kooskõlas siseriikliku õigusega aktsepteerida direktiivis sätestatust pikemat äraolekuaega. Sellisel juhul tuleb pikendada nõutavat viieaastast perioodi aja võrra, mis ületab üldreeglina lubatavat äraolekuaega. Sellest omakorda on liikmesriigil erandina õigus mitte pikendada viieaastast perioodi töölähetustega seotud perioodide võrra. See tähendab, et viimasel juhul võivad liikmesriigid arvestada üldreeglist kauem ära oldud aja nõutava viieaastase perioodi hulka.

Eesti õiguses on eelnevalt kirjeldatud kaalutlusruumi kasutatud direktiiviga kooskõlas. VMS § 233 lg 3 kohaselt on põhjendatud juhtudel võimalik nõutavat viieaastast perioodi mitte katkestada, kui kolmanda riigi kodanik viibib Eestist eemal kauem kui üldreeglina lubatavad äraolekuajad ette näevad. Seejuures ei arvestata sama sätte kohaselt pikemaid äraolekuaegu viieaastase perioodi hulka, vaid viieaastane periood pikeneb üldreeglist pikemate äraolekuaegade võrra, nagu on direktiivi art 4 lg-s 3 ette nähtud.

Eesti õiguses tekitab segadust aga VMS § 232 lg 2, mille kohaselt ei pea sättes täpsustatud isiku alla üheaastane laps täitma nõuet elada Eesti territooriumil viis aastat. See säte jätab mulje, nagu peaks ühe kuni viieaastane laps siiski täitma nõude elada liikmesriigi territooriumil viis aastat ning sellest tulenevalt on pikaajalise elaniku staatus võimalik omandada vaid kuni üheaastasel lapsel kuid mitte ühe- kuni viieaastasel lapsel. Lisaks elamise kestusega seonduvale reguleerib see säte ka teisi pikaajalise elaniku staatuse saamisega

seonduvaid tingimusi ebaselgelt. Näiteks jääb sättest mulje, et alla üheaastased lapsed peavad täitma muud VMS § 232 lg-s 1 sätestatud nõuded pikaajalise elaniku staatuse saamiseks, näiteks täitma integratsiooninõude ning nad ei tohi kujutada ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Käesoleva töö autor on seisukohal, et VMS § 232 lg 2 on ebaõnnestunult sõnastatud säte.

2.1.2. Elamisõiguse alused

Edasi analüüsitakse, kas Eesti õiguses on õigesti sätestatud elamise ja viibimise alused, mille alusel elatud perioode tuleb direktiivi kohaselt viieaastase perioodi hulka arvestada ning elamise ja viibimise alused, mille alusel elatud perioode viieaastase perioodi hulka arvestada ei või. Selleks selgitatakse esmalt, kuidas tuleb direktiivis ette nähtud regulatsiooni tõlgendada.

Direktiivi art 4 lg 1 kohaselt tuleb nõutava viie aasta pikkuse perioodi hulka arvestada üldreeglina kogu see aeg, mille jooksul kolmanda riigi kodanik on elanud liikmesriigi territooriumil seaduslikult ja pidevalt. Nagu käesoleva töö alapeatükis 1.3.1. selgitati, tuleb seadusliku elamisena käsitleda liikmesriigi poolt määratletud seaduslikel alustel elamist ning Euroopa Liidu õigusest tulenevatel seaduslikel alustel elamist.⁸⁴ Nõue elada viie aasta jooksul liikmesriigi territooriumil “pidevalt” tähendab aga seda, et kolmanda riigi kodanik võib liikmesriigi territooriumilt eemal viibida vaid direktiivis ette nähtud ajaperioodid.

Direktiivi art 4 lg 2 kohaselt on elamise kestuse nõuet täpsustatud seeläbi, et teatud periood, mis on seotud rahvusvahelise kaitse taotlemisega, tuleb kindlasti viieaastase perioodi hulka arvesse võtta. Lisaks võib selle sätte kohaselt võtta õpingutega seotud alustel viibitud ajast viieaastase perioodi hulka arvesse vaid pool. Samuti tuleneb sellest sättest, et viieaastase perioodi hulka ei või arvestada liikmesriigis ajutistel alustel või ametlikult piiratud elamisloa alusel elatud perioode ega diplomaatilistel ja konsulaarsuhete eesmärkidel liikmesriigis viibitud perioode.

Kirjanduses on avaldatud ka seisukoht, mille järgi tuleb ka ajutistel alustel ja ametlikult piiratud elamisloa alusel elatud perioodid viieaastase perioodi hulka arvesse võtta, kui kolmanda riigi kodanik on nendel alustel elanud liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul.⁸⁵ Samas on selline seisukoht vastuolus direktiivi sätte sõnastusega, mille

⁸⁴ C-502/10, *Singh*, p 39; Commission report, lk 2; Peers 2013, lk 546.

⁸⁵ Acosta 2011, lk 115, 116.

kohaselt ajutistel alustel ning ametlikult piiratud elamisloa alusel liikmesriigis elatud perioode viieaastase nõutava elamise kestuse perioodi hulka ei arvestata. Küll aga on võimalik, et Euroopa Kohus tõlgendab “ajutisi aluseid” ja “ametlikult piiratud elamislube” nii kitsalt, et nõutava viie aasta pikkuse perioodi hulka ei arvestata vaid väga erandlikel alustel liikmesriigis viibitud perioode. Selline lähenemine on võimalik, sest oma senistes lahendites on kohus soosinud kolmanda riigi kodanikele pikaajalise elaniku staatuse andmist ning tõlgendanud selle andmist piiravaid sätteid kitsalt.⁸⁶ Kuna eelnevast tulenevalt on võimalik nii elamise kestusele seatava tingimuse tõlgendamine taotleja jaoks soodsamalt kui ka ebasoodsamalt, kontrollitakse Eesti õiguse vastavust direktiivile lähtudes mõlemast variandist.

2.1.2.1. Elamisõiguse aluste võimalik kitsendamine Eesti õiguses

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse seda, kas Eesti õiguse kohaselt võetakse kõik direktiivis ette nähtud vajalikud perioodid nõutava viieaastase perioodi hulka arvesse. Eesti õigusesse, täpsemalt VMS § 232 lg-sse 2², on õigesti üle võetud direktiivi art 4 lg 2 ls-s 3 sätestatud nõue, mille kohaselt tuleb nõutava viie aasta pikkuse perioodi hulka arvestada teatud periood, mis on seotud rahvusvahelise kaitse saamisega. Samuti on Eesti õigusesse, VMS § 233 lg-sse 2 võetud õigesti üle direktiivi art 4 lg 2 ls-s 2 sätestatud nõue, mille kohaselt tuleb õpingutega seotud perioodidest pool võtta nõutava viie aastase perioodi hulka arvesse.

Eesti õiguse kooskõla direktiiviga on kahtluse all aga seetõttu, et muudel juhtudel kui rahvusvahelise kaitse saajate puhul arvestatakse VMS § 232 lg 1 kohaselt nõutava viie aasta pikkuse elamise kestuse perioodi hulka vaid konkreetselt elamisloa alusel elatud perioodid. Direktiivi art 4 lg-te 1 ja 2 kohaselt tuleb nõutava viie aasta pikkuse elamise kestuse perioodi hulka aga arvestada mitte ainult elamisloa alusel elatud perioodid, vaid kõik seaduslikult ja pidevalt liikmesriigis elatud perioodid, välja arvatud diplomaatiliste ja konsulaarsuhetega seotud alustel Eestis viibitud perioodid, ajutistel alustel või ametlikult piiratud elamisloa alusel elatud perioodid ja pool õpingutega seotud perioodidest.

Eesti õiguse kooskõla direktiiviga vastavas küsimuses saab kontrollida, kasutades samasugust võtet nagu kasutati alapeatükis 1.3.2. Eesti õiguse vastavuse kontrollimisel direktiivi isikulisele kohaldamisalale. Tulenevalt direktiivi art 4 lg 1 ja lg 2 seostest, on Eesti õiguses kehtestatud viie aasta jooksul elamisloa alusel elamise nõue direktiiviga kooskõlas vaid juhul, kui kõik teised seaduslikku ja pidevat elamist võimaldavad alused peale elamisloa kuuluvad

⁸⁶ C-502/10, *Singh*, p 56; C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 73.

direktiivi art 4 lg-s 2 sätestatud erandlike seaduslike elamise aluste hulka, mille alusel elatud perioode ei arvestata nõutava viieaastase perioodi sisse. Sellisel juhul oleks Eesti õiguse kohaselt elamisloa alusel elamine ainus alus, mis võimaldab direktiivi mõttes seaduslikku elamist, mis samal ajal ei ole ajutine elamise alus, ametlikult piiratud elamisluba ega diplomaatiliste või konsulaarsuhetega seotud viibimisalus. Juhul, kui see on nii, on Eesti õiguses nõutav viie aasta jooksul elamisloa alusel elamise nõue direktiiviga kooskõlas.

Kuigi eelnevalt kirjeldatud võte on sama, mida kasutati Eesti õiguse vastavuse kontrollimisel direktiivi isikulise kohaldamisalaga alapeatükis 1.3.2., ei saa käesolevas alapeatükis tugineda täielikult alapeatükis 1.3.2. saadud tulemustele. Seadusliku elamise alused, mis arvestatakse direktiivi art 4 kohaselt elamise kestuse täitmiseks vajaliku viie aasta pikkuse perioodi hulka, ei ole täpselt samad alused, mis on nõutavad pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks taotluse esitamise hetkel ehk mis on vajalikud direktiivi isikulisse kohaldamisalasse kuulumiseks. Näiteks ei saa isik, kes elab liikmesriigis seoses õpingutega, taotleda direktiivi art 3 lg 2 p a kohaselt pikaajalise elaniku staatust, kuid elamise kestuse perioodi arvestamisel võetakse pool õpingutega seotud perioodidest direktiivi art 4 lg 2 ls 1 kohaselt siiski arvesse. Samuti ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isik, kellel on taotluse esitamise hetkel Eesti või Euroopa Liidu kodakondsus, kuid Eesti või Euroopa Liidu kodakondsuse alusel liikmesriigis elatud perioodide arvestamine nõutava viie aasta pikkuse perioodi hulka ei ole välistatud. Arvestada tuleb sellega, et kolmanda riigi kodanik, kes taotleb pikaajalise elaniku staatust, võib olla eelneva viie aasta jooksul olnud ka Eesti või mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik ning vahetanud seejärel kodakondsust.

Seega kontrollitakse direktiivi artiklist 4 lähtuvalt järgnevalt, kas Eesti õiguses leidub mõni elamise või viibimise alus, mis ei ole elamisluba ning mis samal ajal ei ole ka ajutine alus Eestis elamiseks ega ametlikult piiratud elamisluba ega diplomaatiliste ja konsulaarsuhete eesmärgil Eestis viibimiseks mõeldud alus.

Eestis on võimalik elamisluba omamata seaduslikult elada Eesti ja Euroopa Liidu kodanikel ning Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmetel. Euroopa Liidu kodanik ning Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliige saavad Eestis elada tähtajalise ja alalise elamisõiguse alusel tulenevalt direktiivi 2004/38/EÜ art 7 lg-test 1 ja 2 ning art 16 lg-test 1 ja 2. Sama direktiivi art 8 lg 1, art 9 lg 1, art 19 lg 1 ja art 20 lg 1 kohaselt ei ole seejuures seadusliku elamise aluse saamiseks vajalik elamisloa taotlemine, vaid piisab elamisõiguse registreerimisest ning seda tõendava elamisloakaardi taotlemisest. Ka ELKS § 13 lg 1, § 18 lg 1, § 41 lg 1, § 46 lg 1 kohaselt ei pea Euroopa Liidu kodanik ega Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliige seadusliku elamise aluse saamiseks taotlema elamisluba.

Eesti kodakondsus, Euroopa Liidu kodaniku ning Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajaline ja alaline elamisõigus ei ole ka sellised elamise alused, mida direktiivi art 4 lg 2 kohaselt elamise kestuse perioodi hulka ei arvestata. Täpsemalt ei ole need ajutised alused Eestis elamiseks, ametlikult piiratud elamisload ega diplomaatiliste ja konsulaarsuhete eesmärgil Eestis viibimiseks mõeldud alused. Euroopa Liidu õigusest tulenev tähtajaline elamisõigus ei ole ajutine alus ega ametlikult piiratud elamisluba seetõttu, et see võimaldab direktiivi mõttes liikmesriigis pikaajalist elamist, nagu selgitati käesoleva töö alapeatükis 1.3.2.1..⁸⁷ Seega tuleb nendel alustel Eestis elatud perioodid arvestada nõutava viie aasta pikkuse elamise kestuse perioodi hulka. Järelikult on VMS § 232 lg 1 p-s 1 kehtestatud tingimus, mille kohaselt saab pikaajalise elaniku staatuse vaid kolmanda riigi kodanik, kes on elanud Eestis viie aasta jooksul konkreetselt elamisloa alusel, liialt piirav ning direktiiviga vastuolus.

Lisaks on võimalik, et ka VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel ning Euroopa Liidu kodaniku ning Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele tuleneval viibimisalusel elatud perioodid tuleb nõutava viie aasta pikkuse perioodi hulka arvesse võtta. Käesoleva töö alapeatükis 1.3.2.2. läbi viidud analüüsi tulemusel selgus, et VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel ning Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-st 2 tuleneval elamise alusel ei ole võimalik Eestis pikaajaliselt elada ning seetõttu võib tegemist olla ajutiste elamise alustega direktiivi art 3 lg 2 p e mõttes, mida direktiivi art 4 lg 2 kohaselt ei arvestata nõutava viieaastase perioodi hulka. Ka Euroopa Liidu kodaniku viibimisõiguse alusel on direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-st 1 tulenevalt võimalik elada vaid kolme kuu pikkuse perioodi jooksul. Seetõttu võib ka see alus kuuluda direktiivi mõttes ajutise elamise aluse hulka, mida direktiivi art 4 lg 2 kohaselt nõutava viie aasta pikkuse elamise kestuse perioodi hulka ei arvestata. Samas aga jõuti alapeatükis 1.3.2.2. läbi viidud analüüsi tulemusel ka järeldusele, et Euroopa Kohus võib tõlgendada “ajutisi” aluseid nii kitsalt, et teatud juhtudel ei kuulu VMS § 43 lg-s 1 ning direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-tes 1 ja 2 sätestatud alused ajutiste elamise aluste hulka. Sellisel juhul tuleks VMS § 43 lg-s 1 ning direktiivi 2004/38/EÜ art 6 lg-tes 1 ja 2 sätestatud alustel elatud aeg arvestada nõutava viieaastase perioodi hulka, juhul kui kolmanda riigi kodanik täidab viie aasta pikkuse seadusliku elamise kestuse nõude.

Lisaks võivad direktiivi art 4 mõttes seaduslikku ja pidevat elamist võimaldavad alused tuleneda ka erinevate elamislubade taotlemisele järgnevatest ooteperioodidest. Näiteks on kolmanda riigi kodanikul võimalik taotleda tähtajalist elamisluba Eestis viibimiseks, kui ta viibib Eestis mõnel VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alusel. Kirjanduses ollakse seisukohal, et

⁸⁷ C-502/10, *Singh*, p 48, 54, 55.

ooteperioodid elamislubade saamiseks tuleks arvestada nõutava viieaastase perioodi hulka.⁸⁸ Ooteperioodide arvestamist nõutava viieaastase perioodi hulka juhul, kui ooteperioodile järgneb elamisloa saamine, toetab ka 2011. aastal direktiivi art 4 lg 2 ls-s 3 tehtud muudatus, mille kohaselt võetakse isikute puhul, kellele on antud rahvusvaheline kaitse, viieaastase perioodi hulka arvesse vähemalt pool rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisele järgnevast perioodist, kui sellele järgneb elamisloa andmine. Kuigi direktiivis ei ole sätestatud seda, millisel viisil tuleks arvesse võtta ooteperioode, mis ei seonu rahvusvahelise kaitse saamisega, tuleks ka teiste elamislubade saamisele eelnevaid ooteperioode samas ulatuses viieaastase perioodi arvestamisel arvesse võtta, juhul kui ooteperioodile järgneb vastava elamisloa saamine.⁸⁹ Diskrimineerimise keelu põhimõttega oleks vastuolus see, kui rahvusvahelise kaitse saajate puhul võetakse ooteperioode arvesse ning teiste isikutekategoriate puhul mitte. Seetõttu võib Eesti õiguses nõutav elamisloa alusel elamise nõue olla vastuolus diskrimineerimise keeluga, sest VMS § 232 lg 2² kohaselt võetakse nõutava viieaastase perioodi hulka arvesse ka varjupaigataotlejana elamise aeg, mille jooksul isikul elamisluba ei ole, kuid VMS § 232 lg 1 p 1 kohaselt peab muudel juhtudel isik pikaajalise elaniku staatuse saamiseks olema elanud Eestis viie aasta jooksul konkreetselt elamisloa alusel. Siiski on kirjanduses pööratud tähelepanu ka sellele, et direktiivi ettevalmistamisel avaldas komisjon seisukoha, mille järgi ooteperioode pigem ei tuleks arvestada nõutava viieaastase perioodi hulka.⁹⁰ Samas on komisjon oma uuemates avaldustes, näiteks 2011. a aruandes, suhtunud seaduslikult elamise nõude kitsasse tõlgendamisse kriitiliselt.⁹¹ Seega tuleks tõenäoliselt nõutava viie aasta pikkuse elamise kestuse perioodi hulka arvestada ka ooteperioodid, mille jooksul kolmanda riigi kodanikul elamisluba ei ole, juhul kui ooteperioodile järgneb elamisloa saamine. Samas ei saa teha sellekohaseid kindlaid järeldusi.

Kokkuvõttes on Eestis võimalik elada seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul direktiivi art 4 mõttes nii, et selleks ei ole vajalik omada viie aasta jooksul elamisluba, nagu on nõutud Eesti õiguses. Järelikult on Eesti õiguses kehtestatud elamisloa alusel elamise nõue direktiiviga vastuolus.

⁸⁸ Peers jt 2012, lk 310.

⁸⁹ *Ibid.*, lk 300.

⁹⁰ Handoll, lk 619.

⁹¹ Commission report, lk 2.

2.1.2.2. Elamisõiguse aluste võimalik laiendamine Eesti õiguses

Lisaks sellele, et siseriiklikus õiguses ei tohi elamise kestusele seatavaid nõudeid rangemaks muuta, ei tohi elamise kestusele seatavaid nõudeid ka direktiiviga võrreldes soodsamaks muuta, sest direktiivis ette nähtud tingimustest soodsamatel tingimustel antud elamisload ei anna direktiivi art 13 kohaselt õigusi teistes liikmesriikides. Kuna direktiivi kohaselt tuleb erandlikult teatud ajaperioodid elamise kestuse arvestusest välja jätta, kontrollitakse järgnevalt, kas kõik perioodid, mida ei tohi direktiivi kohaselt arvestada nõutava viieaastase perioodi hulka, kajastuvad ka Eesti õiguses.

Eesti õigusesse, VMS § 233 lg-sse 2 on korrektselt üle võetud direktiivi art 4 lg 2 ls-s 2 sätestatud nõue, mille kohaselt ei arvestata viieaastase perioodi hulka poolt õpingutega seotud põhjustel liikmesriigis elatud perioodidest.

Edasi kontrollitakse, kas Eesti õigusesse on üle võetud ka direktiivi art 4 lg 2 ls 1 alt 2, mille kohaselt ei või nõutava viieaastase perioodi hulka arvestada teatud diplomaatiliste ja konsulaarsuhetega seoses elatud perioode. Analoogselt direktiivi isikulise kohaldamisala osas analüüsituga, toimib nimetatud nõue Eesti õiguses tulenevalt sellest, et kehtiva Eesti õiguse kohaselt arvestatakse nõutava viieaastase perioodi hulka vaid elamisloa alusel elatud aeg ning diplomaatiliste ja konsulaarsuhete alusel Eestis elavad isikud ei saa elada Eestis elamisloa alusel, vaid teenistuskaardi alusel, nagu tuleneb VMS § 43 lg 1 p-st 7. Samas selgus eelnevalt, et vaid konkreetselt elamisloa alusel elamise arvestamine nõutava viieaastase perioodi hulka ei ole direktiiviga kooskõlas. Juhul, kui kehtestada Eesti õiguses viie aasta pikkuse elamisloa alusel elamise nõude asemel viie aasta pikkune seadusliku elamise nõue, lakkaks eelnevalt kirjeldatud erand toimimast. Sellisel juhul tuleks Eesti õiguses sätestada eraldi see, et viieaastase perioodi hulka ei arvestata perioodi, mis on elatud Eestis teatud diplomaatiliste ja konsulaarsuhete eesmärkidel.

Edasi kontrollitakse, kas Eesti õiguse kohaselt välistatakse viieaastase perioodi hulka arvestamisest perioodid, mis on liikmesriigis viibitud ajutistel alustel või ametlikult piiratud elamisloa alusel, nagu on direktiivi art 4 lg 2 kohaselt nõutav. Välismaalaste seaduses ei ole selliseid erandeid kehtestatud. Analoogselt käesolevas töös direktiivi isikulise kohaldamisala osas analüüsituga on töö autor seisukohal, et vastavad erandid tuleks Eesti õiguses kehtestada siis, kui tulevases Euroopa Kohtu praktikast selgub ajutiste elamise aluste ja ametlikult

piiratud elamislubade täpsem sisu.⁹² Hetkel on nende erandite sisu Euroopa Kohtu lahendile *Singh* ning erialasele kirjandusele tuginedes ebaselge.

2.1.3. Vahekokkuvõte ja muudatusettepanekud

Eelneva analüüsi tulemusel selgus, et Eesti õiguses kehtestatud nõue elada Eestis viie aasta jooksul elamisloa alusel on direktiiviga vastuolus. Seetõttu tuleks VMS § 232 lg 1 p 1 muuta ning sõnastada järgnevalt: “Pikaajalise elaniku elamisloa võib anda välismaalasele, kes vastab järgmistele tingimustele: ta on elanud Eestis seaduslikult ja püsivalt vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist”. Sellisel juhul arvestataks viie aasta pikkuse elamise kestuse perioodi hulka kindlasti kõik need perioodid, mis tuleb direktiivi art 4 laia tõlgendamise kohaselt elamise kestuse perioodi hulka arvestada. Sellise muudatuse tegemisel tuleks Eesti õiguses eraldi aga kehtestada ka direktiivis ette nähtud erandid ajaperioodidest, mida viieaastase perioodi hulka ei arvestata, sest kehtivas Eesti õiguses toimivad need erandid seeläbi, et Eesti õiguses nõutakse viie aasta jooksul elamist elamisloa alusel.

Alternatiivina oleks võimalik täiendada välismaalaste seaduse sätet nii, et pikaajalise elaniku staatust saavad taotleda ka need isikud, kes on Eestis elanud Eesti kodakondsuse või Euroopa Liidu õigusest tulenevate elamisõiguste alusel. Sellise regulatsiooni tulemusel arvestataks elamise kestuse perioodi hulka kindlasti kõik need perioodid, mis ka direktiivi art 4 kitsama tõlgenduse puhul igal juhul elamise kestuse perioodi hulka arvestada tuleb. Samas jääks sellise regulatsiooni puhul Eesti õiguse vastavus direktiivile küsitavaks seetõttu, et sellisel juhul ei arvestata nõutava viieaastase perioodi hulka ühelgi juhul VMS § 43 lg-s 1 sätestatud alustel viibitud ega Euroopa Liidu õigusest tuleneva viibimisõiguse alusel viibitud perioode ega ooteperioode elamislubade saamiseks. Juhul, kui Euroopa Kohus tõlgendab elamise kestuse nõuet taotleja jaoks soodsalt, on võimalik, et ka nendel alustel elatud perioodid tuleb nõutava viie aasta pikkuse perioodi hulka arvestada.

Eesti õiguses kehtestatud elamisloa alusel elamise nõuet ei ole võimalik tõlgendada Euroopa Liidu õigusega kooskõlas nii, et elamisluba tähendaks ka Eesti kodakondsust ja Euroopa Liidu õigusest tulenevaid elamisõigusi, sest selline tõlgendamine ei oleks sätte sõnastusest tajutav.

Eesti õiguses sätestatud ajaperioodidest tuleks täpsustada VMS § 233 lg 1 sõnastust, sest selle

⁹² C-502/10, *Singh*, p 48, 55; Acosta 2011, lk 115, 116.

sätte kohaselt võib Eesti territooriumilt eemal viibida kuus kuud, et eemalviibimine ei katkestaks viieaastase perioodi arvestamist, kuid direktiivi kohaselt on lubatud eemalviibimise periood “vähem kui kuus kuud”. Seetõttu tuleks VMS § 233 lg 1 sõnastust muuta järgnevalt: “Pikaajalise elaniku elamisloa saamiseks nõutava püsivalt Eestis elamise perioodi hulka arvatakse Eestist ajutine eemalviibimine, mis on lühem kui kuus järjestikust kuud ja mis ei ületa kokku kümmet kuud viimase viie aasta jooksul vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist.” Lisaks on VMS § 232 lg 2, mis reguleerib pikaajalise elaniku staatuse andmise tingimusi alla üheaastasele lapsele, sõnastatud ebaõnnestunult ning tuleks sätte eesmärgist lähtuvalt uuesti sõnastada.

2.2. Piisav sissetulek ja ravikindlustus

Selleks, et kolmanda riigi kodanik saaks pikaajalise elaniku staatuse, peab tal direktiivi art 5 lg 1 kohaselt olema piisav sissetulek ning ravikindlustus. Nii ravikindlustuse kui ka sissetuleku olemasolu tingimuse eesmärk on direktiivi põhjenduse 7 kohaselt liikmesriigi koormamise vältimine. Direktiivi art 5 sõnastusest, Euroopa Kohtu lahendist *Commission v Netherlands* ning kirjanduses avaldatud seisukohtadest lähtudes on tegemist liikmesriikide jaoks kohustuslike sätetega.⁹³ Täpsemalt on kohus lahendis *Commission v Netherlands* kinnitanud, et kolmanda riigi kodanik peab pikaajalise elaniku staatuse saamiseks tõendama, et tal on olemas ravikindlustus ning liikmesriigis elamiseks piisavad vahendid, et vältida liikmesriigi koormamist.⁹⁴ See tähendab, et liikmesriigid võivad taotlejale pikaajalise elaniku staatuse anda vaid juhul, kui tal on olemas nõuetele vastav ravikindlustus ja sissetulek.

Komisjoni aruandest ei nähtu, et liikmesriikidel oleks esinenud probleeme ravikindlustuse tõendamist nõudva sätte ülevõtmisega siseriiklikkusse õigusesse. Küll aga nähtub komisjoni aruandest see, et liikmesriikidel on esinenud probleeme direktiivis ette nähtud sissetulekunõude kehtestamisega.⁹⁵ Seetõttu keskendutakse käesolevas alapeatükis eelkõige sissetuleku olemasolu tõendamise tingimusele ning ravikindlustuse olemasolu tingimust selgitatakse lühidalt.

Direktiivi art 5 lg 1 p-s b on sätestatud nõue, mille kohaselt peab kolmanda riigi kodanikul olema pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ravikindlustus, mis katab kõiki riske, mis liikmesriigi enda kodanike puhul üldiselt on kaetud. VMS § 232 lg 1 p 4 kohaselt nõutakse

⁹³ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 67; Handoll, lk 622; Peers jt, lk 305.

⁹⁴ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 67.

⁹⁵ Commission report, lk 3.

pikaajalise elaniku staatuse taotlejalt ravikindlustuse olemasolu tõendamist, nagu direktiivis on ette nähtud. Täpsemalt peab taotleja VMS § 232 lg 1 p 4 kohaselt olema kindlustatud isik ravikindlustuse seaduse või Eesti Vabariigi välislepingu tähenduses. Seega on Eesti õiguses kehtestatud ravikindlustuse nõue direktiiviga kooskõlas.

Edasi analüüsitakse, kas Eesti õigus on kooskõlas direktiivis sätestatud sissetuleku olemasolu tingimusega. Eesti õiguse kooskõla vastava direktiivi sättega on kahtluse all seetõttu, et Eestis nõutava sissetuleku suurus võib olla liiga madal, et vastata direktiivis ette nähtud miinimumnõuetele. Juhul, kui liikmesriik annab taotlejale pikaajalise elaniku staatuse direktiivi miinimumnõuete täitmist nõudmata, ei anna selliselt antud pikaajalise elaniku staatus direktiivi art 13 kohaselt õigusi Euroopa Liidu üleselt. Kuna Eestis antav pikaajalise elaniku staatus annab VMS § 213 lg 1 kohaselt õigused Euroopa Liidu üleselt kõigile peale alla viieaastaste laste, võib Eestis pikaajalise elaniku staatuse anda ainult neile taotlejatele, kes täidavad sissetulekule seatavad miinimumnõuded.

Euroopa Kohus on sissetuleku olemasolu tõendamise tingimust analüüsinud perekondade taasühinemise direktiivi 2003/86/EÜ kontekstis lahendis *Chakroun*, kuid selles lahendis analüüsis kohus vaid nõutava sissetuleku lubatavat maksimaalset piiri, mitte aga minimaalset piiri, mis võib Eesti õiguse kontekstis olla problemaatiline.⁹⁶ Seetõttu saab minimaalse sissetuleku suuruse, mille olemasolu tõendamist peavad liikmesriigid pikaajalise elaniku staatuse taotlejalt nõudma, tuletada vaid direktiivi sättest endast. Direktiivi art 5 lg 1 p a kohaselt peab nõutava sissetuleku suurus olema piisavalt suur, et tagada kolmanda riigi kodaniku ning tema ülalpeetavate perekonnaliikmete äraelamine liikmesriigi sotsiaalsüsteemi abita. Samas sättes on mittekohustusliku juhisena sätestatud ka see, et liikmesriigid võivad nõutava sissetuleku suuruse üle otsustamisel võtta arvesse miinimumpalkade ja pensionide suurust. Lisaks sellele, et sissetulek peab olema piisava suurusega, peab see direktiivi art 5 lg 1 p a kohaselt olema ka seaduslik ja korrapärane.

Kirjanduses on peetud tõenäoliseks ka seda, et tulenevalt Euroopa Kohtu lahendist *Chakroun* võib nõutava sissetuleku suuruse määrata vaid võrdlussummana, mis võetakse taotleja tingimusele vastavuse hindamisel aluseks, mitte aga nii, et konkreetsest summast väiksema sissetuleku olemasolu korral keeldutakse kõikidel juhtudel taotluse rahuldamisest.⁹⁷ Kohus on lahendis *Chakroun* seda seisukohta põhjendanud väitega, et vajalikud kulutused, mida isikud peavad tegema, on erinevad ning seetõttu tuleb iga taotleja olukorda eraldi hinnata.⁹⁸ Kuigi lahend *Chakroun* on teinud perekondade taasühinemise direktiivi 2003/86/EÜ kontekstis, on

⁹⁶ C-578/08, *Chakroun*, p 49.

⁹⁷ *Ibid.*, p 48; Handoll, lk 623.

⁹⁸ C-578/08, *Chakroun*, p 48.

võimalik, et direktiivide 2003/86/EÜ ning 2003/109/EÜ sissetuleku tingimust reguleerivate sätete vahel tuleb kohaldada analoogiat.⁹⁹ See on võimalik seetõttu, et vastavad sätted, direktiivi 2003/86/EÜ art 7 lg 1 p c ja direktiivi 2003/109/EÜ art 5 lg 1 p a on identselt sõnastatud, välja arvatud osas, milles direktiivi 2003/86/EÜ art 7 lg 1 p c kohaselt on sissetulekunõude kehtestamisel antud lisaks ka soovituslik juhise, mis lubab sissetulekunõude kehtestamisel arvesse võtta ka perekonnaliikmete arvu. Analoogia kohaldamine võib olla võimalik ka seetõttu, et mõlema nimetatud sätte eesmärk on liikmesriikide koormamise vältimine.

Eesti õiguses on sissetulekunõue sätestatud VMS § 232 lg 1 p-s 3, mille kohaselt peab kolmanda riigi kodanikul, kes soovib saada pikaajalise elaniku elamisluba, olema püsiv legaalne sissetulek Eestis toimetulekuks. Täpsemalt peab taotleja Vabariigi Valitsuse määrusest nr 88 tuleneva korra kohaselt esitama nõutava sissetuleku olemasolu tõendamiseks dokumendi, mis tõendab püsiva ja legaalse sissetuleku olemasolu taotluse esitamisele eelnenud kuue kuu jooksul ning milles on näidatud sissetuleku suurus, regulaarsus ja allikad.¹⁰⁰ Vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele nr 82 on nõutava sissetuleku suurus üksi elava isiku jaoks 540 eurot kuue kuu jooksul kokku.¹⁰¹ Seejuures märgib see summa isiku kogusissetulekut, mitte aga summat, mis jääb sissetulekust alles pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist.¹⁰²

Eesti õigus on direktiiviga vastuolus, sest Eesti õiguse kohaselt nõutava sissetuleku olemasolul ei ole välistatud, et isik koormab Eesti sotsiaalsüsteemi. Eesti sotsiaalsüsteemi koormamisele on oht olemas, sest 540 euro suuruse sissetuleku olemasolul on isikul SHS § 22 lg 1 kohaselt võimalik taotleda toimetulekutoetust. Täpsemalt on SHS § 22 lg 1 kohaselt isikul võimalik taotleda toimetulekutoetust siis, kui tema kuusissetulek pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on väiksem kui toimetulekupiir, milleks on 2014. aastal 90 eurot. Kui isik täidab pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks ette nähtud nõude omada sissetulekut suuruses 540 eurot kuue kuu jooksul kokku, on tema keskmine kuusissetulek 90 eurot. See tähendab, et isiku kuusissetulek pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on igal juhul väiksem kui 90 eurot ning tal on õigus taotleda

⁹⁹ Acosta 2011, lk 173, 216; Handoll, lk 623.

¹⁰⁰ Vabariigi Valitsuse 30.06.2010 määrus nr 88 "Tähtajalise elamisloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise ning pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise, andmise, taastamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning tähtajalise elamisloa ja pikaajalise elaniku elamisloa vormide kehtestamine", § 49 lg 4 p 4. – RT I 2010, 45, 267.

¹⁰¹ Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määrus nr 82 "Legaalse sissetuleku määrade kehtestamine", § 1 lg 2. – RT I 2010, 45, 267.

¹⁰² Politsei- ja Piirivalveamet. Teeninduskorralduse büroo. Päringu vastus 04.03.2014 (e-kiri käesoleva töö autori valduses); Politsei- ja Piirivalveamet. Oluline info pikaajalise elamisloa taotlejale. – Arvutivõrgus: www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/pikaajalise-elaniku-elamisluba/oluline-info-pikaajalise-elamisloa-taotlejale.dot#leaalne (24.03.2014).

toimetulekutoetust, koormates sellega Eesti sotsiaalisüsteemi.

Sellest tulenevalt antakse Eestis pikaajalise elaniku elamislube direktiivis sätestatud soodsamatel tingimustel, mis ei anna direktiivi art 13 kohaselt õigusi teistes liikmesriikides. Kuna Eesti õiguse, VMS § 231 lg 1 kohaselt annavad Eestis antud pikaajalise elaniku elamisload aga igal juhul õigusi ka teistes liikmesriikides, on Eesti õigus direktiiviga vastuolus.

Selleks, et Eestis pikaajalise elaniku staatuse saamisele kehtestatud sissetuleku olemasolu tingimus vastaks direktiivi miinimumnõuetele, peaks nõutava sissetuleku suurus kindlustama selle, et isik ei koormaks Eesti sotsiaalisüsteemi. Sellest tulenevalt peaks nõutav sissetulek olema selline, mis ei võimalda toimetulekutoetuse taotlemist. Eesti õiguses kehtestatud sissetulekunõue oleks direktiiviga kooskõlas siis, kui nõutav sissetulek suuruses 540 eurot kuue kuu jooksul üksi elava isiku kohta tähistaks seda summat, mis jääb alles pärast sissetulekust eluruumi alaliste kulude mahaarvamist. Sellisel juhul jääks isiku sissetulekust pärast eluaseme kulude mahaarvamist alles keskmiselt 90 eurot kuus, mis ei võimalda SHS § 22 lg 1 kohaselt toimetulekutoetuse taotlemisega Eesti sotsiaalisüsteemi koormamist.

Eelnevalt välja pakutud lahendus arvestaks kaudselt ka lahendis *Chakroun* avaldatud seisukohta, mille järgi tuleb nõutava sissetuleku suurust hinnata individuaalselt lähtuvalt isikute vajadusest.¹⁰³ Tulenevalt SHS § 22² lg-st 5 sõltub võimalus taotleda toimetulekutoetust teatud sissetulekusumma olemasolul sellest, millises kohaliku omavalitsuse piirkonnas isik elab. Näiteks Võrus elava isiku sissetulek peab toimetulekutoetuse taotlemiseks olema väiksem kui Tallinna keskkonnas elava isiku oma, sest Tallinna keskkonnas on eluruumi alalised kulud suuremad kui Võrus.¹⁰⁴ Esialgne sissetulekusumma, mis on vajalik kindlustamiseks seda, et isik ei koormaks Eesti sotsiaalisüsteemi, on seega erinevates kohaliku omavalitsuste piirkondades erinev. Kui nõutava sissetuleku tingimus kehtestada selliselt, et oluline ei ole isiku sissetulek absoluutsummas, vaid summa suurus, mis jääb sissetulekust alles pärast eluaseme alaliste kulude mahaarvamist sõltuvalt kohaliku omavalitsuse piirkonna elukallidusest, arvestatakse sellise regulatsiooniga ka iga taotleja individuaalseid vajadusi eluruumi kulude tasumisel.

Lisaks tuleks pikaajalise elaniku staatuse andmise otsustamisel kontrollida ka sissetuleku korrapärasust, sest see on direktiivi art 5 lg 1 p a kohaselt liikmesriikide jaoks kohustuslik nõue. VMS § 232 lg 1 p 3 kohaselt peab nõutav sissetulek olema “püsiv”, mis viitab nõutava sissetuleku korrapärasusele. Ka Vabariigi Valitsuse määruses nr 88 on sätestatud nõue esitada

¹⁰³ C-578/08, *Chakroun*, p 48.

¹⁰⁴ Võru Linnavolikogu 12.12.2012 määrus nr 24. – RT IV, 12.12.2012, 20; Tallinna Linnavolikogu 13.06.2013 määrus nr 41. – RT IV, 31.01.2014, 2.

sissetuleku tõendamiseks selline dokument, kus on näidatud ka sissetuleku regulaarsus. Seega on Eesti õiguses kehtestatud regulatsioon kooskõlas direktiivi nõudega, mille järgi peab nõutav sissetulek olema ka korrapärane. Tuginedes aga Politsei- ja Piirivalveametile esitatud järelepärimise vastusele, ei ole praktikas pikaajalise elaniku staatuse saamiseks sissetuleku korrapärasus nõutav.¹⁰⁵ Selleks, et Eesti õiguses antaks pikaajalise elaniku staatus direktiivis ette nähtud tingimustel, peab ka praktikas kontrollima, kas isik täidab direktiivis sissetuleku olemasolule ette nähtud miinimumnõuded.

Kokkuvõttes on Eesti õigus direktiiviga vastuolus seetõttu, et Eesti õiguses kehtestatud nõutava sissetuleku suurus on madalam kui direktiivi miinimumnõue ette näeb. Selleks, et Eesti õigus oleks direktiiviga kooskõlas, peaks Eesti õiguses kehtestatud 540 euro suurune kuue kuu sissetuleku nõue tähistama summat, mis jääb järele pärast sissetulekust eluruumi alaliste kulude mahaarvamist. Sellisel juhul ei ole isikul võimalik taotleda toimetulekutoetust, koormates sellega Eesti sotsiaalsüsteemi.

2.3. Vastavus avaliku korra ja julgeoleku nõuetele

Juhul, kui kolmanda riigi kodanik kuulub direktiivi isikulisse kohaldamisalasse, on täitnud elamise kestuse nõude, omab piisavat sissetulekut ning ravikindlustust ning on täitnud liikmesriigi nõudmisel ka integratsioonitingimused, võib liikmesriik direktiivi art 6 kohaselt siiski keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest avaliku korra või julgeolekuga seotud põhjustel. Samas sättes on täpsustatud, et vastavat otsust tehes on liikmesriigil kohustus kaaluda avaliku korra või julgeoleku vastu sooritatud õigusrikkumise raskust või laadi või asjaomase isikuga seotud ohte, võttes asjakohaselt arvesse elamise kestust ning sidemete olemasolu elukohariigiga.

Kuna direktiivi sätte kohaselt tuleb eelnevalt kirjeldatud asjaoludest lähtuvalt kaalumine läbi viia, võib siseriiklik õigus olla direktiiviga vastuolus siis, kui siseriikliku õiguse kohaselt ei ole ette nähtud kohustust iga otsuse tegemisel direktiivis ette nähtud asjaolusid kaaluda.¹⁰⁶ Eesti õiguse kooskõla direktiiviga on kahtluse all, sest Eesti õiguses sätestatud kaalumise lähtepunktid ei ole täpselt samad direktiivis sätestatud kaalumise lähtepunktidega. Lisaks ei nähtu Eesti õigusest selgelt, et direktiivis nõutav kaalumine viiakse igakordselt läbi.

¹⁰⁵ Politsei- ja Piirivalveamet. Oluline info pikaajalise elamisloa taotlejale (viide 102); Politsei- ja Piirivalveamet. Teeninduskorralduse büroo. Päringu vastus 07.03.2014 (e-kiri käesoleva töö autori valduses).

¹⁰⁶ Commission report, lk 4; Handoll, lk 628.

Samuti võib siseriiklik õigus olla direktiiviga vastuolus juhul, kui siseriikliku õiguse kohaselt on võimalik keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest sellistel põhjustel, mis direktiivi eesmärgist lähtudes pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise põhjuseks olla ei või. Eelkõige on kirjanduses pööratud tähelepanu sellele, et pikaajalise elaniku staatuse andmisest ei või keelduda rahva tervise ohustamisega seotud põhjusel, väites, et taotleja ohustab rahva tervise ohustamisega avalikku korda.¹⁰⁷

Eelnevast tulenevalt analüüsitakse alapeatükis 2.3.1., kas Eesti õiguse kohaselt kaalutakse kõikidel juhtudel direktiivis ette nähtud asjaolusid hindamisel, kas taotlejale võib keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest avaliku korra ja julgeolekuga seotud põhjustel. Samuti kontrollitakse, kas Eesti õiguses on ette nähtud pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise alusena rahva tervise ohustamine. Seejärel selgitatakse alapeatükis 2.3.2. ka seda, kuidas tuleb sisustada avaliku korra ja julgeoleku tingimustele vastavust. See on vajalik, et teada, millised peavad olema haldusorgani poolt tehtud otsused, et need oleksid direktiiviga kooskõlas.

2.3.1. Eesti õiguse vastavus direktiivi art 6 lg 1 nõuetele

Direktiivi artiklist 6 lähtuvalt võib liikmesriik keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest avaliku korra ja julgeolekuga seotud põhjustel ainult siis, kui ta on kaalunud samas sättes nimetatud asjaolusid. Vastava kaalumise läbiviimise kohustuslikkust on kinnitanud ka komisjon.¹⁰⁸ Eraldi on komisjon juhtinud tähelepanu sellele, et ka süüdimõistmise ning pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise vahel ei või olla automaatset seost, vaid kaalumine tuleb läbi viia igal üksikjuhul.¹⁰⁹

Kuigi direktiivi artiklist 6 ei nähtu selget keeldu, mille järgi ei või teatud erandlikel juhtudel kaalumine olla läbi viidud juba seadusandja poolt, asuks Euroopa Kohus aga tõenäoliselt seisukohale, et kaalumise läbiviimine seaduse tasandil ei ole lubatav. Arvestades, et pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteerium on direktiivi põhjenduse 6 kohaselt elamise kestuse nõude täitmine, võib avalikule korrale ja julgeolekule vastavuse tingimus takistada pikaajalise elaniku staatuse saamist võimalikult vähe, mitte olla automaatseks põhjuseks pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumisel. Samuti vihjab sellisele tõlgendusele lahendis *Commission v Netherlands* avaldatud seisukoht, mille järgi peab

¹⁰⁷ Peers jt 2012, lk 305.

¹⁰⁸ Commission report, lk 4.

¹⁰⁹ *Ibid.*

taotleja pikaajalise elaniku staatuse saamiseks täitma eelkõige elamise kestuse ja sissetuleku ning ravikindlustuse olemasolu nõuded, nimetamata nõuet vastata avaliku korra ja julgeolekuga seotud tingimustele.¹¹⁰ Seega tuleb pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse tegemisel kaalumine igal üksikjuhul läbi viia, lähtudes direktiivi art 6 nimetatud asjaoludest ning väide, et teatud asjaolude esinemise puhul võib kaalumise läbi viia juba seadusandja, ei ole veenev.

VMS § 237 lg 1 p 1 kohaselt võib pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keelduda, kui kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule. Tulenevalt VMS § 237 lg-st 3 kaalutakse nimetatud juhtudel kolmanda riigi kodaniku poolt toimepandud õigusrikkumise raskust või laadi või asjaomase isikuga seotud ohte, võttes arvesse isiku Eestis elamise kestust ning sidemeid Eesti ja päritoluriigiga. Nimetatud kaalumise lähtepunktid on samad direktiivis sätestatuga, välja arvatud osas, milles välismaalaste seaduse kohaselt võetakse otsuse tegemisel arvesse ka taotleja sidemeid päritoluriigiga. Päritoluriigiga sidemete arvesse võtmine võib olla vajalik seetõttu, et isikule ei saa keelduda seadusliku elamise aluse andmisest Eestis, juhul kui tal puuduvad sidemed päritoluriigiga. Vastasel korral võib tekkida olukord, kus isikul ei ole Eestis elamiseks seaduslikku alust, kuid samas ei ole võimalik teda ka välja saata, arvestades, et tal puuduvad sidemed mõne teise riigiga. Samas ei ole selge see, kas taotlejale tuleks sidemete puudumisel päritoluriigiga anda kindlasti taotletav pikaajalise elaniku staatus või võib talle anda ka tähtajalise elamisloa.

Teoreetiliselt võib vastava kaalumise aluse eesmärk olla ka igale kolmanda riigi kodanikule vähemalt mingis riigis alalise elaniku staatuse võimaldamine. Selle kohaselt võidakse anda isikule suurema tõenäosusega Eestis pikaajalise elaniku staatus, juhul kui selgub, et tal puuduvad väljavaated saada alalise elaniku staatus teistes riikides. Samas ei tulene ühestki õigusaktist, et igal isikul peab olema õigus alalise elaniku staatusele. Euroopa Inimõiguste Kohus on lahendis *Mendizabal* avaldanud vastupidise seisukoha, mille kohaselt õigusest eraelule ei tulene õigust saada soovitud kindlat tüüpi elamisluba.¹¹¹

Eesti õiguse kooskõla direktiiviga on kahtluse all ka seetõttu, et välismaalaste seadusest ei nähtu selgelt, kas staatuse andmisest keeldumise otsuse tegemisel viiakse kaalumine direktiivi art 6 elementidele tuginedes igal üksikjuhul läbi. VMS § 237 lg 4 kohaselt kohaldatakse pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumisel põhjusel, et isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, VMS §-s 124 sätestatut. VMS § 124 lg-s 2 sisaldub

¹¹⁰ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 67.

¹¹¹ EIKo 17.01.2006, 51431/99, *Mendizabal*, p 66; Acosta 2011, lk 215.

aga loetelu alustest, mil elamisloa andmisest üheselt “keeldutakse”. Grammatilisest tõlgendusest lähtudes ei jää VMS § 124 lg-s 2 loetletud juhtudel seega otsuse tegemisel kaalumisruumi. Samas VMS § 125 lg 1 sätestab VMS § 124 lg-st 2 erandi, mille kohaselt on haldusorganil teatud juhtudel siiski kaalumisruum ning osade VMS § 124 lg-s 2 nimetatud aluste esinemise korral saab isikule elamisloa siiski anda. Küll aga ei kata see nimekiri ära kõiki § 124 lg-s 2 sätestatud aluseid, mille puhul elamisloa andmisest üheselt “keeldutakse”.

VMS § 124 lg 2 ja § 125 lg 1 nimekirjade kõrvutamisel selgub, et kaalumisruum puudub igal juhul näiteks rahvusliku, rassilise, usulise ja poliitilise vihkamise või vägivalla õhutamise puhul. Samuti puudub grammatilisest tõlgendusest lähtudes kaalumisruum näiteks juhul, kui kolmanda riigi kodanik kuulub kuritegelikku või terroristlikkusse ühendusse või kui ta on seotud narkootikumide ebaseadusliku toimetamisega üle riigipiiri. Samuti ei viida grammatilisest tõlgendusest lähtuvalt kaalumist läbi siis, kui pikaajalise elaniku staatuse taotleja on osalenud või on põhjendatud alus arvata, et ta on osalenud karistusoperatsioonides tsiviilelanikkonna vastu või kui taotleja on toime pannud inimsusevastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid või on põhjendatud alus arvata, et ta on seda teinud. Seega ei kaaluta VMS § 124 ja § 125 grammatilise tõlgenduse kohaselt igal pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise juhul direktiivi artiklis 6 määratletud asjaolusid, kuigi direktiivi kohaselt on sellise kaalumise läbiviimine nõutav.

Tuginedes aga Euroopa Liidu kooskõlalise tõlgendamise põhimõttele, on võimalik tõlgendada VMS § 237 lg-id 3 ja 4 koosmõjus § 124 lg-ga 2 direktiiviga kooskõlas. Täpsemalt tuleks vastavaid sätteid tõlgendada nii, et pikaajalise elaniku elamisloa andmise otsustamisel tuleb ka VMS § 124 lg-s 2 sätestatud aluste puhul arvestada VMS § 273 lg-ga 3, mis nõuab direktiivis sätestatud asjaolude kaalumist. Seega ei ole Eesti õigus vastavas küsimuses direktiiviga vastuolus, kuid peaks olema direktiivi põhjendusele 10 tuginedes selgemalt sõnastatud, et tagada direktiivi eesmärkide saavutamine.

Lisaks eelnevale on Eesti õiguse vastavus direktiivile kahtluse all ka seetõttu, et välismaalaste seadusele tuginedes ei ole esmapilgul üheselt selge, kas Eesti õiguse kohaselt on pikaajalise elaniku staatuse andmisest võimalik keelduda ka rahva tervise ohustamisega seotud põhjustel. Kuna direktiivis kasutusel olev mõiste “oht avalikule korrale” on Euroopa Liidu õiguse autonoomne mõiste, tuleb siseriiklikus õiguses käsitleda ohuna avalikule korrale vaid neid asjaolusid, mis on kooskõlas direktiivi eesmärgiga.¹¹² Direktiivi süsteemi arvestades on rahva tervise ohustamisele tuginemise võimalus ette nähtud ainult seal, kus see on sõnaselgelt sätestatud. Pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuste jaos vastav säte puudub. Samuti

¹¹² EKo 27.10.1977, C-30/77, *Bouchereau*, p 30-34; EKo 10.07.2008, C-30/07, *Jipa*, p 23; Handoll, lk 626, 627.

tuleb arvestada, et kolmanda riigi kodanik on enne staatuse taotlemist liikmesriigis juba pikaajaliselt elanud ning seega ei ole põhjendatud tema õigusi piirata seetõttu, et ta võib kujutada ohtu rahva tervisele.¹¹³

VMS § 124 lg 1 p 4 kohaselt võib elamisloa andmisest keelduda, kui on alust arvata, et välismaalase Eestis viibimine võib ohustada rahva tervist. Seega võib esmapilgul jääda mulje, et VMS § 237 lg 4 ning § 124 lg 1 p 4 koosmõjust tulenevalt saab keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest ka rahva tervise ohustamisega seotud põhjustel. Siiski tuleb VMS § 237 lg-id 3 ja 4 ning § 124 lg-t 1 tõlgendada nii, et pikaajalise elaniku staatuse andmisest ei ole rahva tervisega seotud põhjustel võimalik keelduda. Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse kooskõlalist tõlgendamist toetab VMS § 124 ülesehitus ja pealkiri, mille kohaselt reguleerib see säte elamisloa andmisest keeldumist avaliku korra, riigi julgeoleku tagamise ning rahva tervise kaitse kaalutlustel. Seega on vastavas sättes eristatud rahva tervist avalikust korrast ja julgeolekust. VMS § 237 lg 3 kohaselt võib pikaajalise elaniku staatuse andmisest keelduda vaid avaliku korra ja julgeoleku ohustamisega seotud põhjustel, mis eelnevale tuginedes rahva tervise ohustamist aga ei hõlma. Samuti ei pea VMS § 237 lg-s 4 tehtud viidet §-le 124 tõlgendama nii, et pikaajalise elaniku staatuse andmisest võib keelduda kõikidel VMS §-s 124 nimetatud asjaoludel. Eelnevale tuginedes tuleb VMS § 237 lg-id 3 ja 4 ning § 124 lg 1 p 4 tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanikule ei saa rahva tervise ohustamisega seotud põhjustel pikaajalise elaniku staatuse andmisest keelduda. Kuigi selline tõlgendus ei ole väga selge ja läbipaistev, ei teki praktikas vastava ebaselgusega ilmselt probleeme. Arvestades, et pikaajalise elaniku staatuse taotlejalt ei nõuta taotluse esitamisel mingit informatsiooni rahva tervise nõuetele vastavuse kohta, ei ole tõenäoline, et Politsei- ja Piirivalveamet keeldub isikule pikaajalise elaniku staatuse andmisest rahva tervise ohustamisega seotud põhjustel.¹¹⁴

2.3.2. Mõistete “avalik kord” ja “avalik julgeolek” sisustamine

Edasises selgitatakse seda, kuidas tuleb direktiivi mõisteid “avalik kord” ja “avalik julgeolek” sisustada. Seda on vajalik teada selleks, et tõlgendada Eesti õiguse sätteid nii, et nendele tuginedes tehtud otsused oleksid direktiiviga kooskõlas.

Mõiste “avalik kord” sisustamisel tuleb arvestada, et pikaajalise elaniku staatuse andmisest ei või keelduda juhul, kui esineb vaid kahtlus kriminaalse käitumise osas. Samuti ei ole

¹¹³ Peers jt 2012, lk 305.

¹¹⁴ Politsei- ja Piirivalveamet. Pikaajalise elaniku elamisloa ja pikaajalise elaniku elamisloa taastamise taotlus. – Arvutivõrgus: www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/pikaajalise-elaniku-elamisluba/ (24.03.2014).

süüdimõistmine vähemtõsise süüteo eest üldjuhul piisav põhjus taotlejale pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumiseks. See tuleneb direktiivi põhjendusest 8, mille kohaselt võib mõiste “avalik kord” hõlmata endas süüdimõistmist tõsise kuriteo eest.¹¹⁵ Seega peab haldusorgan arvestama, et pikaajalise elaniku staatuse andmisest ei saa keelduda asjaolu tõttu, et isik on toime pannud vähemtõsise süüteo või asjaolu tõttu, et esineb kahtlus kriminaalse käitumise osas. Selline piirang kehtib vaatamata VMS § 124 lg-s 4 sätestatule, mille kohaselt ei ole seadusega piiratud see, mida käsitletakse Eesti õiguses ohuna avalikule korrale, sest liikmesriigid ei saa Euroopa Liidu autonoomset mõistet “avalik kord” piiranguteta siseriiklikult sisustada.¹¹⁶

Euroopa Kohus lähtub direktiivi art 6 tõlgendamisel tõenäoliselt ka senisest kohtupraktikast Euroopa Liidu kodanikke puudutavate vastavate sätete kohta, sest direktiivi põhjenduse 2 kohaselt tuleb seaduslikul alusel pikaajaliselt liikmesriigis elavate kolmandate riikide kodanike seisundit lähendada Euroopa Liidu kodanike omale.¹¹⁷ Seda seisukohta toetab ka Euroopa Kohtu senine praktika, arvestades, et lahendis *Nazli* on kohus asunud seisukohale, et kolmanda riigi kodanike avalikule korrale vastavuse tingimust tuleb tõlgendada analoogselt Euroopa Liidu kodanikele ette nähtud vastavate tingimustega.¹¹⁸

Euroopa Kohus on direktiivi 64/221/EMÜ kontekstis asunud seisukohale, et Euroopa Liidu kodaniku käitumist teises liikmesriigis ei saa pidada avaliku korraga vastuolus olevaks juhul, kui selles liikmesriigis ei võeta enda kodanike suhtes kasutusele efektiivseid meetmeid, et sellist käitumist vältida.¹¹⁹ Seega tõenäoliselt ei saa avaliku korraga vastuolus olevaks pidada ka pikaajalise elaniku staatuse taotleja sellist käitumist, mille puhul liikmesriigi enda kodanike suhtes ei võeta kasutusele efektiivseid meetmeid, et sellist käitumist vältida.

Mõistet “avalik julgeolek” on Euroopa Kohus tõlgendanud nii, et vastuolu avaliku julgeolekuga eeldab seda, et isik kujutaks ühiskonna põhihuvidele tõelist ja piisavalt tõsist ohtu.¹²⁰ Täpsemalt on avaliku julgeolekuga vastuolus näiteks selline käitumine, mis ohustab riigi püsijäämist, ametiasutusi ja avalikke teenuseid.¹²¹ Seega on tõenäoline, et pikaajalise elaniku staatuse andmisest saab avaliku julgeolekuga seotud põhjustel keelduda vaid siis, kui taotleja kujutab ühiskonna põhihuvidele tõelist ja piisavalt tõsist ohtu, mis muuhulgas võib väljenduda riigivastases tegevuses.

¹¹⁵ Peers jt, lk 304, 305.

¹¹⁶ Handoll, lk 627.

¹¹⁷ Peers jt 2012, lk 304, 305.

¹¹⁸ EKo 10.02.2000, C-340/97, *Nazli*, p 56; K. Paluteder. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike Eestist väljasaatmine Kehtiva reeglistiku probleemid. – *Juridica* VI/2013, lk 381.

¹¹⁹ EKo 18.05.1982, C-115/81, *Adoui*, p 8.

¹²⁰ C-30/77, *Bouchereau*, p 30-34; C-30/07, *Jipa*, p 23; Handoll, lk 627.

¹²¹ EKo 10.07.1984, C-72/83, *Campus Oil*, p 34-35; Handoll, lk 627.

2.3.3. Vahekokkuvõte ja muudatusettepanekud

Eesti õiguses võib probleeme tekitada see, et välismaalaste seaduses ei ole üheselt arusaadavalt sätestatud, et pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumisel avaliku korra ja julgeolekuga seotud põhjustel tuleb kõikidel juhtudel individuaalne kaalumine läbi viia, arvestades direktiivi art 6 nimetatud kaalumise lähtealuseid. Samas on võimalik VMS § 237 lg-id 3 ja 4 ning VMS § 124 lg-t 2 tõlgendada kooskõlas Euroopa Liidu õigusega nii, et pikaajalise elaniku elamisloa andmise otsustamisel tuleb ka VMS § 124 lg-s 2 sätestatud aluste puhul siiski arvestada VMS § 273 lg-t 3, mis nõuab direktiivis sätestatud asjaolude kaalumist. Selline tõlgendamine aga ei pruugi aga olla seaduse adressaatidele seaduse tekstist tajutav ning peaks olema selgemalt väljendatud. Näiteks võiks VMS § 237 lg-s 3 olla sätestatud see, et kaalumine viiakse läbi igal üksikjuhul. VMS § 237 lg 3 on ebaõnnestunult sõnastatud ka seetõttu, et sätte sõnastusest “Pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise korral põhjusel, et ..., kaalutakse...” jääb mulje, nagu viiakse kaalumine läbi alles pärast staatuse andmisest keeldumise otsuse tegemist. Seetõttu teeb töö autor ettepaneku muuta VMS § 237 lg 3 sõnastust järgnevalt: “Selleks, et hinnata, kas pikaajalise elaniku elamisloa taotlejale võib keelduda pikaajalise elaniku elamisloa andmisest põhjusel, et ta kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, kaalutakse igal üksikjuhul välismaalase poolt toimepandud õigusrikkumise raskust ja laadi ja asjaomase isikuga seotud ohte, võttes arvesse välismaalase Eestis elamise kestust ning sidemeid Eesti ja päritoluriigiga.” Lisaks sellele, et Eesti õiguse regulatsioon peab olema direktiiviga kooskõlas, peab direktiiviga kooskõlas olema ka haldusorgani poolne kaalutusõiguse kasutamine, sest vaid igakordne kaalutusõiguse nõuetekohane teostamine tagab õiguspärase otsuse tegemise.

2.4. Integratsioonitingimused

Tulenevalt direktiivi art 5 lg-st 2 võivad liikmesriigid nõuda kolmanda riigi kodanikelt pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimusena integratsioonitingimuste täitmist. Sätte sõnastusest ei nähtu, millised on liikmesriikidele jäetava kaalutusruumi piirid integratsioonitingimuste kehtestamisel. Samuti puudub käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel direktiivi 2003/109/EÜ kontekstis vastavas küsimuses ka Euroopa Kohtu praktika.

Kuna liikmesriikidele jäetavad kaalutlusruumi piirid integratsioonitingimuste kehtestamisel on ebaselged, ei tehta käesolevas töös lõplikke järeldusi selle kohta, kas Eesti õiguses kehtestatud integratsioonitingimused on direktiiviga kooskõlas või mitte. Käesoleva alapeatüki eesmärk on leida üles Eesti õiguses kehtestatud integratsioonitingimuste probleemkohad, mille direktiivile vastavuse kohta saab teha edasisi järeldusi siis, kui Euroopa Kohus on direktiivi integratsioonitingimuste kehtestamist võimaldavale sättele andnud omapoolse tõlgenduse.

Eesti õiguses kehtestatud integratsioonitingimuste vastavus direktiivile võib problemaatiline olla seetõttu, et Eesti õiguses kehtestatud tingimus omandada keeleoskustase B1 võib olla vastuolus direktiivi eesmärgi, kasuliku mõju ja proportsionaalsuse põhimõttega, arvestades, et eesti keele B1 taseme eksami positiivse tulemusega läbimise protsent on viimaste aastate jooksul olnud vahemikus 50-60%.¹²² Samas ei saa välistada võimalust, et isikud, kes soovivad vastava keeletaseme saavutada, ei läbi eksamit küll esimesel katsel positiivse tulemusega, kuid läbivad eksami edukalt näiteks teisel või kolmandal katsel. Eksamite läbimise kohta koostatud statistika ei erista seda, kas üks ja sama isik on osalenud keeleeksamil mitu korda. Juhul, kui isik näiteks esimesel korral eksamil positiivset tulemust ei saa, kuid saab selle teisel korral, on statistika kohaselt eksami läbimise protsent 50, mis aga ei peegelda isikute arvu, kes sooritavad eksami lõppkokkuvõttes edukalt. Seega on tegelikkuses isikute osakaal, kes saavutavad keeletaseme B1 tõenäoliselt suurem kui statistikas kajastatud.

Järgnevalt analüüsitakse, kuidas tuleks integratsioonitingimuste kehtestamist võimaldavat sätet tõlgendada. Selleks selgitatakse esmalt Euroopa Kohtu praktikat, millega analoogselt võib Euroopa Kohus ka direktiivis 2003/109/EÜ sätestatud nõuet tõlgendada. Lahendis *Groener* on Euroopa Kohus selgitanud keelenõuete kehtestamise lubatavust kunstiõpetaja ametikohal töötamiseks. Selles lahendis asus Euroopa Kohus seisukohale, et liikmesriik võib teatud ametikohtadel töötamisele keelenõudeid kehtestada juhul, kui see on vajalik riigikeele kaitseks, kuid need nõuded peavad olema proportsionaalsed ja kooskõlas diskrimineerimise keelu põhimõttega.¹²³ Lahendis *Parliament v Council* avaldas Euroopa Kohus seisukoha, et integratsiooni mõiste määratluse puudumist direktiivis 2003/86/EÜ ei saa tõlgendada nii, nagu lubaks see liikmesriikidel nimetatud mõistet tõlgendada vastuolus ühenduse õiguse üldpõhimõtetega ning eelkõige vastuolus inimõigustega. Viidatud lahendist ei ole võimalik aga saada rohkem suuniseid selle kohta, kuidas integratsioonitingimusi tuleb tõlgendada, sest selle lahendi asjaolude kohaselt oli vajalik lahendada vaid see küsimus, kas kohaldada võib ka

¹²² Sihtasutus Innove. Statistika ja analüüsid. A2, B1, B2 ja C1 taseme eksam 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. – Arvutivõrgus: www.innove.ee/et/eesti-keele-tasemeeksamid/tasemeeksamite-statistika-ja-analyysid (24.03.2014); Acosta 2011, lk 220.

¹²³ EKo 28.11.1989, C-379/87, *Groener*, p 24.

siseriiklikus õiguses selgelt kindlaksmääramata integratsioonitingimusi, millele kohus vastas eitavalt.¹²⁴ Direktiivi 2003/109/EÜ kontekstis tehtud lahenditest saab integratsioonitingimuste kehtestamist võimaldava sätte osas suuniseid vaid nii palju, et liikmesriikidele jäetav kaalutlusruum integratsioonitingimuste kehtestamisel ei saa olla piiramatu ning kaalutlusõigust kasutades ei tohi kahjustada direktiivi eesmärki.¹²⁵

Eelnevast tulenevalt on tõenäoline, et liikmesriigid võivad ka pikaajalise elaniku staatuse taotlejatelt nõuda integratsioonitingimused riigikeele oskust, kuid selline nõue peab olema proportsionaalne ja kooskõlas diskrimineerimise keelu põhimõttega. Samuti peavad kehtestatud integratsioonitingimused olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetega ega tohi kahjustada direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju. Kahtlust ei saa olla selles, et liikmesriigid peavad integratsioonitingimuste kehtestamisel eelnevast nimetatud piiranguid järgima. Vastasel korral oleks liikmesriikidel võimalik välistada direktiivi eesmärgi täitmine ja kasulik mõju, kehtestades sellised integratsioonitingimused, mida on võimatu täita.¹²⁶ Konkreetseid suuniseid selle kohta, kuidas tuleks integratsioonitingimused kehtestada, on võimalik leida komisjoni aruandest direktiivi kohaldamise kohta, kuid kuna Euroopa Kohtu praktika integratsioonitingimuste kehtestamise küsimuses puudub, ei saa teha järeldust, nagu oleks komisjoni suunistega vastuolus olevad integratsioonitingimused direktiiviga vastuolus.

Euroopa Kohus hindaks liikmesriigi poolt kehtestatud integratsioonitingimuste vastavust direktiivile ilmselt nii, et kontrolliks kehtestatud integratsioonitingimuste vastavust direktiivi eesmärgile ja kasuliku mõju põhimõttele ning seejärel kooskõla proportsionaalsuse, diskrimineerimise keelu ning inimõigustega.¹²⁷ Seetõttu analüüsitakse Eesti õiguse vastavust direktiivile eelnevast lähtuvalt.

VMS § 234 lg 1 kohaselt peab välismaalane pikaajalise elaniku staatuse saamiseks oskama eesti keelt vähemalt algtasemel B1 või sellele vastaval tasemel. Keeleoskustaseme B1 nõuded on suhteliselt madalad: isik peab mõistma kõike olulist endale tuttavalt teemal, saama enamasti hakkama välisriigis, kus vastavat keelt räägitakse, oskama koostada lihtsat teksti tuttavalt või enda jaoks huvipakkuval teemal, oskama kirjeldada kogemusi, sündmusi, unistusi ja eesmärke ning lühidalt põhjendada-selgitama oma seisukohti ja plaane.¹²⁸

¹²⁴ EKo 27.06.2006, C-540/03, *Parliament v Council*, p 70.

¹²⁵ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 65, 74.

¹²⁶ S. Boelaert-Suominen. Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back. – *Common Market Law Review* 2005/42 (4), lk 1023; Acosta 2011, lk 204.

¹²⁷ Acosta 2012, lk 168.

¹²⁸ Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus. Eesti keele oskuse tasemed. – Arvutivõrgus: www.ekk.edu.ee/eksaminandile/eesti-keele-tasemeeksamid (24.03.2014).

VMS § 234 lg-te 2, 4 ja § 235 lg 1 kohaselt on teatud isikutegruppid integratsiooniingimuste täitmisest ka vabastatud. Täpsemalt ei pea integratsiooniingimusi täitma alla 15-aastased ja üle 65-aastased isikud, samuti isikud, kes on omandanud eesti keeles põhi-, kesk- või kõrghariduse ning isikud, kelle tervises seisund ei võimalda keeleeksami sooritamist. Lisaks ei pidanud integratsiooniingimusi täitma isikud, kes taotlesid pikaajalise elaniku staatust enne 1. juunit 2007. a ega isikud, kes elasid Eestis endise alalise elamisloa alusel ning kellele anti pikaajalise elaniku staatuse automaatselt.¹²⁹

Direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju ei kahjusta kindlasti see, et Eesti õiguse kohaselt on teatud isikutegruppid integratsiooniingimuste täitmisest vabastatud, sest selle tulemusel saab suurem arv isikuid pikaajalise elaniku staatuse, mis Euroopa Kohtu senise praktika kohaselt toetab direktiivi eesmärgi täitmist ning kasulikku mõju.

See, kas ülejäänud isikutegruppidele kehtiv keeletaseme B1 nõue kahjustab direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju, ei ole üheselt selge. Selline nõue võib kahjustada direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju seetõttu, et eesti keele taseme B1 eksami positiivse tulemusega läbimise protsent on küllaltki madal.¹³⁰ Eeldatavalt on isikud, kes osalevad keeletaseme B1 eksamil, elanud Eestis pikaajaliselt, sest peamised põhjused keeletaseme B1 saavutamiseks on kodakondsuse taotlemine ja pikaajalise elaniku staatuse taotlemine. Seega suur osa kolmanda riigi kodanikest, kes on tõenäoliselt täitnud pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava elamise kestuse nõude, ei suuda täita integratsiooniingimusi. See aga kahjustab tõenäoliselt direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju.

Direktiivi eesmärgi saavutamist ning kasulikku mõju võib lisaks integratsiooniingimuste rangusele kahjustada ka see, kui liikmesriik nõuab integratsiooniingimuste täitmist, kuid integratsiooniingimuste täitmiseks vajalikud keelekursused ei ole piisavalt kättesaadavad või on liialt kallid.¹³¹ Kui keelekursused ei ole taotlejatele piisavalt kättesaadavad, takistab see pikaajalise elaniku staatuse saamist, mis takistab integratsiooni, mis on direktiivi eesmärk. Eestis on keeleõppekursused lihtsalt kättesaadavad. Mõned kursused on ka tasuta ning teistel juhtudel on võimalik taotleda kursuste läbimise eest hüvitist.¹³² Ka eesti keele tasemeeksami sooritamine pikaajalise elaniku staatuse taotlejatele on tasuta.¹³³

¹²⁹ Siseministeerium. Keelenõuded pikaajalise elamisloa taotlejale. – Arvutivõrgus: www.siseministeerium.ee/17480/ (24.03.2014).

¹³⁰ Sihtasutus Innove. Statistika ja analüüsid. A2, B1, B2 ja C1 taseme eksam 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (viide 122).

¹³¹ Commission report, lk 3.

¹³² Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus. Eesti keele õpe. – Arvutivõrgus: www.meis.ee/keeelope (24.03.2014).

¹³³ Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus. Kursused. Palju see maksab? – Arvutivõrgus: www.meis.ee/kodakondsuse-taotlejale-palju-see-maksab (24.03.2014); Sihtasutus Innove. Päringu vastus

Edasi analüüsitakse, kas Eesti õiguses sätestatud integratsioonitingimused on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Selle kontrollimisel rakendatakse proportsionaalsuse testi, mida Euroopa Kohus rakendas lahendis *Commission v Netherlands* direktiivi 2003/109/EÜ kontekstis riigilõivude proportsionaalsuse kontrollimisel. Eelnevalt nimetatud lahendi kohaselt peavad direktiivi 2003/109/EÜ õigusnorme ülevõtavad siseriiklikud vahendid olema nende õigusnormide eesmärgi saavutamiseks sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.¹³⁴ See, mis on direktiivi art 5 lg 2 eesmärk, on aga vaieldav. Ühest küljest võiks selle sätte eesmärk olla liikmesriigi keele kaitse võimaldamine nagu oli lahendis *Groener* legitiimseks eesmärgiks peetud.¹³⁵ Kirjanduses on avaldatud ka seisukoht, et selle sätte eesmärk on võimaldada ja soodustada kolmanda riigi kodanikel liikmesriigi ühiskonda integreerumist.¹³⁶

Juhul, kui direktiivi art 5 lg 1 eesmärk on võimaldada liikmesriikidel enda keelt kaitsta, on keeleoskuse tasemel B1 nõue sobiv vahend eesmärgi täitmiseks, sest alalise elanikkonna eesti keele oskus tasemel B1 võimaldab Eesti alalisel elanikkonnal suhtlustasandil eesti keeles suhelda ning soodustab seeläbi eesti keele püsijäämist. Juhul, kui direktiivi sätte eesmärk on integreerumise soodustamine, on keeleoskuse tasemel B1 nõue samuti sobiv vahend, sest Eesti riigikeele oskuse olemasolu soodustab integreerumist Eesti ühiskonda.

Edasi tuleb kontrollida, kas nõue osata eesti keelt tasemel B1 läheb kaugemale sellest, mis on eesmärgi täitmiseks vajalik. Juhul, kui direktiivi sätte eesmärk on eesti keele kaitse, ei lähe keeleoskuse nõue tasemel B1 selle eesmärgi täitmiseks vajalikust kaugemale, sest keeleoskus tasemel B1 on vaid eesti keele algfase, mis võimaldab eesti keele kasutamist suhtlustasandil. Madalamal tasemel keeleoskuse nõue ei võimaldaks suhtlustasandil eesti keele kasutamist ning eesti keele püsijäämist ohustaks see, kui Eesti alaline elanikkond eesti keelt suhtlustasandil ei valda.

Juhul aga, kui direktiivi sätte eesmärgiks pidada kolmanda riigi kodanike integreerumise soodustamist, võib keeleeksami tasemel B1 sooritamise nõue minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi täitmiseks vajalik. Kirjanduses on avaldatud seisukoht, et selle eesmärgi täitmiseks piisab kohustuslike keeleõppekursuste läbimisest ning kindla keeleoskuse taseme saavutamine läheb integreerumise soodustamise eesmärgist kaugemale.¹³⁷ Samas on võimalik ka selline tõlgendus, mille kohaselt Eesti õiguses nõutav keeletaseme B1 saavutamine ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik integreerumise soodustamiseks. Arvestades, et keeleoskustase B1 on

10.03.2014 (e-kiri käesoleva töö autori valduses).

¹³⁴ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 75.

¹³⁵ C-379/87, *Groener*, p 19.

¹³⁶ Acosta 2011, lk 222.

¹³⁷ *Ibid.*, lk 220.

vajalik, et suhelda eesti keeles, on selle nõudmine vajalik, et soodustada kolmanda riigi kodanike integreerumist Eesti ühiskonda. Vastavat keeletaset saavutamata on kolmanda riigi kodanike integratsioon takistatud.

Komisjon on avaldanud seisukoha, et integratsioonitingimuste proportsionaalsuse väljaselgitamisel tuleb hinnata ka taotlejalt oodatavate teadmiste laadi ja taset, võrreldes neid seejuures liikmesriigi ühiskonna teiste liikmete teadmisega. Käesoleva töö autor on seisukohal, et viis aastat Eestis elanud isikutelt võib oodata eesti keele oskust algtasemel B1, vaatamata keeleeksami edukalt sooritamise madalale protsendile. Eesti elanike keskmine keeleoskuse tase on eeldatavalt kõrgem kui algtase B1 ning seetõttu ei saa pidada keeleoskuse nõuet tasemel B1 liiga kõrgeks ka tulenevalt võrdlusest teiste ühiskonnaliikmete keeleoskustasemega.

Lisaks on komisjon seisukohal, et pikaajalise elaniku staatuse saamiseks kehtestatud integratsioonitingimused peaksid olema leebemad kui liikmesriigi kodakondsuse saamiseks kehtestatud tingimused.¹³⁸ Eesti õiguses nõutav keeleoskustase pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ja kodakondsuse saamiseks on aga mõlemal juhul B1.¹³⁹

Käesoleva töö autor ei pea eelnevalt nimetatud komisjoni seisukohta veenvaks, sest sellise seisukoha järgi muudaks pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava tingimuse direktiivi eesmärgile vastavaks see, kui tõsta keeletasemenõue kodakondsuse taotlemisel kõrgemaks. Samuti võivad liikmesriigid olla huvitatud kolmanda riigi kodanike integreerimisest eelkõige läbi kodakondsuse andmise, et kaasata liikmesriigi alalist elanikkonda ka poliitilisse ellu, näiteks anda neile õigus osaleda parlamendivalimistel. Seetõttu ei ole veenev väide, et pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused peavad olema leebemad kui kodakondsuse saamise tingimused.

Edasi analüüsitakse, kas Eesti õiguse integratsioonitingimused on kooskõlas diskrimineerimise keeluga. Eesti õiguses kehtestatud regulatsioon, mille kohaselt on alla 15-aastased ning üle 65-aastased isikud integratsioonitingimuste täitmisest vabastatud, on tõenäoliselt õigustatud nende vanusest tulenevalt. Samuti on põhjendatud nende isikute vabastamine keeletesti sooritamise, kes ei ole terviseprobleemide tõttu võimelised keeletesti läbima. See, et integratsioonitingimusi ei pidanud täitma ka isikud, kes elasid Eestis varasema alalise elamisloa alusel või esitasid pikaajalise elaniku staatuse saamise taotluse enne 1. juunit 2007. a, võib olla õigustatud õiguskindluse põhimõttega. Selliga sooviti anda isikutele, kes olid juba pikka aega Eestis elanud, mõistlik aeg pikaajalise elaniku elamisloa taotlemiseks

¹³⁸ Commission report, lk 3

¹³⁹ Kodakondsuse seadus, § 8 lg 1. – RT I, 10.07.2012, 31.

integratsioonitingimuste täitmist nõudmata, arvestades, et endise alalise elamisloa saamiseks integratsioonitingimuste täitmine vajalik ei olnud.¹⁴⁰

Integratsioonitingimused võivad peale diskrimineerimise keelu olla teatud juhtudel vastuolus ka muude inimõigustega, juhul kui integratsioonitingimuste täitmata jätmisel ähvardab kolmanda riigi kodanikku riigist väljasaatmine.¹⁴¹ Eelkõige võidakse sellisel juhul riivata isiku era- või perekonnaelu puutumatust. Eesti õiguse kohaselt ei tähenda aga integratsioonitingimuste täitmine automaatselt seda, et isik saadetakse riigist välja, vaid tal on endiselt võimalik näiteks pikendada tähtajalist elamisluba VMS § 11 lg 2 järgi, juhul kui ta täidab tähtajalise elamisloa pikendamiseks ette nähtud tingimused, mis integratsioonitingimusi ei sisalda. Seega ei ole Eesti õiguses kehtestatud integratsioonitingimused vastuolus inimõiguste kaitse põhimõttega.

Eelnevast tulenevalt on Eesti õiguses kehtestatud integratsioonitingimused kooskõlas inimõigustega, sealhulgas diskrimineerimise keeluga. See, kas kehtestatud integratsioonitingimused on kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega ja vastavad direktiivi eesmärgile ja toetavad direktiivi kasulikku mõju, on ebaselge ning selle kohta saab järeldusi teha võimaliku tulevase Euroopa Kohtu praktika põhjal.

¹⁴⁰ Siseministeerium. Keelenõuded pikaajalise elamisloa taotlejale (viide 129).

¹⁴¹ Acosta 2012, lk 165.

3. Menetluslikud nõuded pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ja õiguskaitsega seonduvad probleemid

3.1. Taotluse läbivaatamise eest nõutav riigilõiv

Juhul, kui kolmanda riigi kodanik täidab pikaajalise elaniku staatuse saamise sisulised tingimused, ei saa ta pikaajalise elaniku staatust automaatselt, vaid peab direktiivi art 7 lg 1 kohaselt pikaajalise elaniku staatuse saamiseks liikmesriigi pädevale asutusele taotluse esitama. Seda, et pikaajalise elaniku staatuse saamiseks on vajalik kindlasti ka taotluse esitamine, on kinnitanud ka Euroopa Kohus lahendites *Iida* ning lahendis *Commission v Netherlands*.¹⁴² Liikmesriigid võivad taotluse läbivaatamise eest kehtestada ka riigilõivu, kuid Euroopa Kohtu lahendi *Commission v Netherlands* kohaselt on nende kaalutlusruum lõivude suuruse määramisel piiratud, vaatamata sellele, et direktiivis ei ole lubatavate riigilõivude suurusi piiritletud.¹⁴³

Eesti õiguses pikaajalise elaniku staatuse taotluse läbivaatamiseks kehtestatud riigilõiv suuruses 63,91 eurot ei anna otsest alust arvata, nagu oleks see direktiiviga vastuolus, arvestades, et Euroopa Kohus ning komisjon on seni kritiseerinud riigilõive, mille suurus algab 201 eurost. Siiski ei ole välistatud, et ka väiksemas suuruses kehtestatud riigilõiv võib olla direktiiviga vastuolus. Seetõttu kontrollitakse järgnevalt Euroopa Kohtu seisukohtadest lähtuvalt, kas Eesti õiguses kehtestatud riigilõiv on direktiiviga kooskõlas. Selleks selgitatakse käesolevas peatükis esmalt, millised piirid on liikmesriikidel riigilõivude kehtestamisel, tuginedes Euroopa Kohtu lahendile *Commission v Netherlands* ning seejärel analüüsitakse, kas Eesti õiguses kehtestatud riigilõiv mahub nendesse piiridesse.

Lahendi *Commission v Netherlands* asjaolude kohaselt oli Madalmaade Kuningriik kehtestanud pikaajalise elaniku staatuse taotluse läbivaatamiseks riigilõivu suuruses 201 eurot.¹⁴⁴ Kohus avaldas selles lahendis seisukoha, et liikmesriigid ei või kehtestada riigilõive suuruses, mis takistab pikaajalise elaniku staatuse saamist, kuna see kahjustaks direktiivi eesmärgi saavutamist.¹⁴⁵ Ülemääraseks pidas kohus riigilõive, mis omavad kolmanda riigi kodanikele märkimisväärt rahalist mõju.¹⁴⁶ Seejuures tugines kohus direktiivi põhjendusele 10, mille kohaselt ei tohi pikaajalise elaniku staatuse taotluse läbivaatamise korda reguleeriv eeskirjade kogum kujuneda vahendiks, millega takistada elamisõiguse kasutamist.¹⁴⁷

¹⁴² EKo 08.11.2012, C-40/11, *Iida*, p 47, 48; C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 67, 68.

¹⁴³ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 74.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p 18.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p 69.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p 74.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p 71.

Lisaks tugines kohus lahendis *Commission v Netherlands* ka proportsionaalsuse põhimõttele, märkides, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad siseriiklikud vahendid direktiivi 2003/109/EÜ sätete ülevõtmiseks olema sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on vajalik direktiivi 2003/109/EÜ sätete eesmärgi saavutamiseks.¹⁴⁸ Kohus asus seisukohale, et Madalmaade Kuningriigis kehtestatud lõiv on ebaproportsionaalne. Seda tõendas kohtu seisukohast fakt, et pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutav lõiv oli oluliselt suurem kui Madalmaade Kuningriigi siseriikliku isikut tõendava dokumendi saamiseks kehtestatud lõiv.¹⁴⁹

Komisjon tegi kohtuasjas *Commission v Netherlands* kohtule ettepaneku kontrollida pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava riigilõivu proportsionaalsust ka nii, et võrreldakse pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava riigilõivu ja Euroopa Liidu kodanikelt ja nende perekonnaliikmetelt nõutavate riigilõivude suurusi analoogsete taotluste läbivaatamise eest. Kohus aga ei viinud sellist võrdlevat analüüsi läbi, sest pidas seitsmekordset erinevust pikaajalise elaniku staatuse taotluse läbivaatamise eest nõutava riigilõivu ja siseriikliku isikutunnistuse analoogse riigilõivu vahel juba iseenesest piisavaks argumendiks, et tõendada riigilõivu ebaproportsionaalsust.¹⁵⁰ Küll aga võib kohus edaspidi kontrollida pikaajalise elaniku staatuse taotlejatelt nõutavate lõivude proportsionaalsust nii, et võrdleb pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutavaid riigilõive Euroopa Liidu kodanike ja nende perekonnaliikmetelt nõutavate lõivudega alalise elamisõiguse registreerimisel ja seda tõendava dokumendi taotlemisel, juhul kui võrdlus siseriikliku isikutunnistuse taotluse läbivaatamise eest nõutava riigilõivuga selget vastust riigilõivu proportsionaalsuse kohta ei anna.

Eelnevale tuginedes analüüsitakse järgnevalt, kas Eesti õiguse kohaselt takistab pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutav riigilõiv direktiivi eesmärgi saavutamist ehk kolmanda riigi kodanike integratsiooni ning neile pikaajalise elaniku staatuse andmist. Seejärel kontrollitakse, kas need riigilõivud on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, tuginedes võrdlusele Eesti kodakondsuse ning seda tõendava dokumendi saamiseks nõutavate riigilõivudega ja Euroopa Liidu kodanikelt ja nende perekonnaliikmetelt nõutavate riigilõivudega alalise elamisõiguse registreerimiseks ja alalist elamisõigust tõendava dokumendi saamiseks.

RLS § 257³ lg 6 kohaselt tuleb pikaajalise elaniku elamisloa taotluse läbivaatamise eest tasuda riigilõivu 63,91 eurot. See summa sisaldab juba ka elamisloakaardi väljastamise eest nõutavat

¹⁴⁸ *Ibid.*, p 75.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p 77.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p 78; Peers 2013, lk 538.

tasu.¹⁵¹ Nagu eelnevalt selgitatud, on Euroopa Kohus pidanud direktiivi eesmärki kahjustavaks 201 euro suurust lõivu pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks ning komisjon on pidanud kindlasti problemaatilisteks riigilõive vahemikus 260-600 eurot, mis osades liikmesriikides pikaajalise elaniku staatuse saamiseks kehtestatud on.¹⁵² Arvestades et elatustasemed on riigiti erinevad, võib samas absoluutsummas kehtestatud riigilõiv omada taotlejatele erinevat mõju sõltuvalt sellest, millises riigis nad elavad. Seetõttu ei ole välistatud, et Euroopa Kohtu hinnangul omab Eesti õiguses kehtestatud 63,91 euro suurune riigilõiv taotlejale siiski sellist mõju, mis takistab pikaajalise elaniku staatuse taotlemist. Siiski ei saa täpsema kohtupraktika puudumise tõttu sellekohaseid järeldusi teha.

Edasi kontrollitakse, kas pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutav riigilõiv vastab proportsionaalsuse põhimõttele. Selleks kontrollitakse lahendis *Commission v Netherlands* avaldatud seisukohtadele tuginedes, kas pikaajalise elaniku staatuse taotlejatelt nõutav riigilõiv on oluliselt kõrgem analoogse siseriikliku isikut tõendava dokumendi saamiseks nõutavast riigilõivust. Siseriiklik dokument, mis võimaldab Eestis alalist elamist, on Eestis ID-kaart, mida saavad taotleda Eesti kodanikud. Eesti kodakondsuse saamiseks ja seda tõendava kohustusliku dokumendi saamiseks tuleb tasuda kokku 37,06 eurot. Selline regulatsioon tuleneb RLS § 257 lg-st 1 ja RLS § 257² lg-st 1. Seega on pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutav riigilõiv siseriikliku dokumendi saamiseks nõutavast riigilõivust 1,7 korda kõrgem. Kuna kohus on siiani pidanud ilmselgelt ebaproportsionaalseks pikaajalise elaniku staatuse saamise eest seitse korda kõrgema lõivu nõudmist kui on siseriikliku isikutunnistuse saamiseks nõutav riigilõiv, ei saa teha järeldust, et ka 1,7-kordne erinevus tõendab riigilõivu ebaproportsionaalsust. Siiski on kaheldav, et pikaajalise elaniku staatuse taotluse läbivaatamise kulud on suuremad kui kodakondsuse taotluse läbivaatamise omad, sest kodakondsuse andmisel tuleb kodakondsuse seaduse §-st 6 tulenevalt kontrollida rangemate tingimuste täitmist kui pikaajalise elaniku staatuse andmisel. Samas võib kodakondsuse saamiseks nõutavat madalamat riigilõivu õigustada riigi soov soodustada kolmanda riigi kodanike integratsiooni eelkõige naturalisatsiooni kaudu. Seega ei anna võrdlus pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava riigilõivu ja kodakondsuse saamiseks nõutava riigilõivu vahel ühest vastust pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava riigilõivu proportsionaalsuse kohta.

Seetõttu tuleb edasi kontrollida seda, kas pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutav riigilõiv on ebaproportsionaalne võrreldes Euroopa Liidu kodanikelt ja nende

¹⁵¹ Politsei- ja Piirivalveamet. Teeninduskorralduse büroo. Päringu vastus 11.03.2014. (e-kiri käesoleva töö autori valduses).

¹⁵² C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 74; Commission report, lk 4.

perekonnaliikmetelt nõutavate riigilõivudega alalise elamisõiguse registreerimiseks ja seda tõendava dokumendi saamiseks.¹⁵³ Eesti õiguse kohaselt peavad Euroopa Liidu kodanikud alalise elamisõiguse registreerimiseks ja seda tõendava dokumendi saamiseks tasuma 24,28 eurot ning nende perekonnaliikmed 30,67 eurot.¹⁵⁴ Seega on riigilõiv pikaajalise elaniku staatuse saamiseks 2,6 korda kõrgem kui Euroopa Liidu kodanikult nõutav riigilõiv ja 2,1 korda kõrgem kui Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmelt nõutav riigilõiv.

Erinevused riigilõivude suuruses võivad lahendi *Commission v Netherlands* kohaselt olla aga õigustatud sellega, et erinevate elamislubade andmiseks on vajalik läbi viia erinevaid toiminguid.¹⁵⁵ Antud juhul võibki see õigustada Euroopa Liidu kodanikelt ja nende perekonnaliikmetelt nõutavaid madalamaid riigilõive, sest üldjuhul ei kontrollita neile alalist elamisõigust tõendava dokumendi andmisel direktiivi 2004/38/EÜ ja ELKS § 40 kohaselt sissetuleku, ravikindlustuse, integratsioonitingimuste ega avaliku korra ja julgeolekunõuetele vastavust nagu seda kontrollitakse pikaajalise elaniku staatuse andmisel.

Euroopa Kohus on tõlgendanud direktiivi nii, et tingimused, mida ei ole direktiivis otseselt sätestatud, võivad takistada pikaajalise elaniku staatuse saamist võimalikult vähe.¹⁵⁶ Sellele tuginedes on võimalik ka see, et Euroopa Kohus asuks seisukohale, et Eestis kehtestatud riigilõivu suurus takistab kolmanda riigi kodanikel pikaajalise elaniku staatuse saamist ning on ebaproportsionaalne. Selline seisukoht ei ole välistatud tulenevalt pikaajalise elaniku staatuse taotlemisel nõutava riigilõivu võrdlusest kodakondsuse ja Euroopa Liidu alalise elamisõiguse ning neid tõendavate dokumentide taotlemisel nõutavate riigilõivudega. Siiski ei anna käesoleval hetkel avaldatud Euroopa Kohtu praktika alust teha sellekohaseid kindlaid järeldusi. Seega ei ole käesoleval hetkel selget vajadust pikaajalise elaniku staatuse taotlemisel nõutava riigilõivu vähendamiseks.

3.2. Taotluses nõutavad andmed

Pikaajalise elaniku staatuse saamist võib takistada ka see, kui selle saamiseks nõutavale taotlusele on esitatud direktiiviga vastuolus olevad liiga ranged nõuded. Direktiivi art 7 lg 1 kohaselt tuleb pikaajalise elaniku staatuse saamise taotlusele lisada dokumentaalsed tõendid elamise kestuse nõude, piisava sissetuleku ning ravikindlustuse nõude täitmise kohta ja, juhul

¹⁵³ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 78.

¹⁵⁴ Politsei- ja Piirivalveamet. Riigilõivud. – Arvutivõrgus: www.politsei.ee/et/teenused/riigiloivud/riigiloivu-maarad/elamislod/index.dot (24.03.2014).

¹⁵⁵ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 76.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p 67, 68.

kui liikmesriik on kehtestanud integratsioonitingimused, ka integratsioonitingimuste täitmise kohta. Lisaks võib taotlejalt nõuda kehtiva reisidokumendi esitamist ja tõendeid elamispinna olemasolu kohta. Direktiivis ei ole määratletud seda, kas taotlejalt võib nõuda ka andmeid avalikule korrale ja julgeolekule vastavuse kohta. Komisjon on seisukohal, et taotlejatelt süstemaatiliselt selliste andmete nõudmine on direktiiviga vastuolus, arvestades, et direktiivi art 7 lg 1 kohaselt peab taotleja esitama dokumentaalsed tõendid vaid direktiivi artiklites 4 ja 5 ette nähtud elamise kestuse, ravikindlustuse ja sissetuleku olemasolu ning integratsioonitingimuste täitmise tõendamiseks.¹⁵⁷

Kuigi Euroopa Kohus analüüsis lahendis *Commission v Netherlands* riigilõivude kehtestamise lubatavust, omab see lahend tõenäoliselt tähendust ka pikaajalise elaniku staatuse taotlemise korra tõlgendamisel üldiselt. Tuginedes analoogiale selles lahendis esitatud seisukohtadega, ei või ka dokumentide esitamise kord kahjustada direktiivi eesmärgi saavutamist ega olla vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega.¹⁵⁸ Proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt on taotlejalt lubatud nõuda vaid neid dokumente, mis tõendavad otseselt direktiivis sätestatud pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuste täitmist.¹⁵⁹

Komisjon on avaldanud oma aruandes ka seisukoha, et direktiiviga vastuolus on siseriiklikud sätted, mille kohaselt ei saa kolmanda riigi kodanik pikaajalise elaniku staatust juhul, kui ta ei esita tõendeid elamispinna olemasolu kohta.¹⁶⁰ Elamispinna olemasolu ei ole direktiivi kohaselt tõepoolest pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuseks, kuid samas on direktiivi art 7 lg 1 kohaselt sõnaselgelt lubatud taotlejalt nõuda dokumente eluaseme olemasolu kohta. Sellist regulatsiooni tuleb direktiivi art 7 lg 1 ja lg 3 koostoimest tulenevalt tõlgendada nii, et elamispinna olemasolu tõendamise nõudmine on lubatud, kui see on vajalik pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuste täitmise tõendamiseks. Näiteks võivad andmed eluaseme olemasolu kohta olla vajalikud selleks, et tõendada, et isik elab liikmesriigi territooriumil või selleks, et tõendada taotleja piisava sissetuleku olemasolu.¹⁶¹ Kuna taotlejalt nõutav sissetulek peab direktiivi kohaselt olema selline, mis võimaldab liikmesriigis sotsiaalsüsteemi abita äraelamist, võib sotsiaalsüsteemi korras saadavate toetuste määramine omakorda sõltuda sellest, millises piirkonnas asub isiku eluase.

Eelnevast tulenevalt kontrollitakse käesolevas alapeatükis esmalt seda, kas Eesti õiguses nõutavad dokumendid pikaajalise elaniku staatuse saamiseks tõendavad otseselt direktiivi artiklites 4 ja 5 sätestatud pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuste täitmist ega taotle

¹⁵⁷ Commission report, lk 4.

¹⁵⁸ C-508/10, *Commission v Netherlands*, p 69, 73, 75.

¹⁵⁹ Handoll, lk 630; Commission report, lk 4.

¹⁶⁰ Commission report, lk 4.

¹⁶¹ Handoll, lk 631.

muid eesmärke. Seejärel kontrollitakse, kas Eesti õiguse kohaselt nõutakse pikaajalise elaniku staatuse taotlejalt eluaseme olemasolu tõendamist ning mis on selle eesmärk.

Eesti õiguses on pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise kord sätestatud Vabariigi Valitsuse 30.06.2010 määruses nr 88. Selles määruses ei ole kindlasti problemaatiline määruse § 60 lg 2 p 5 nõue tõendada ravikindlustuse olemasolu, sest ravikindlustuse olemasolu tõendamine on vajalik, et tõendada pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuste täitmist. Sama määruse § 49 lg 1 ning § 60 lg 2 kohaselt peab kolmanda riigi kodanik pikaajalise elaniku staatuse taotlemisel esitama ka eesti keele tasemeeksami tunnistuse või andmed selle olemasolu kohta. See nõue on samuti direktiiviga kooskõlas, juhul kui Eesti õiguses kehtestatud integratsioonitingimus ise on direktiiviga kooskõlas.

Problemaatiline on aga see, et nimetatud määruse kohaselt tuleb pikaajalise elaniku staatuse taotlejal tõendada ka nende tingimuste täitmist, mis ise on direktiiviga vastuolus. Näiteks nimetatud määruse § 49 lg 1 p 1 ja § 60 lg 2 p 1 kohaselt peab taotleja esitama andmed selle kohta, et ta on elanud Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist. Samuti tuleb taotlejal määruse § 60 lg 2 p 3 kohaselt tõendada ka kehtiva tähtajalise elamisloa olemasolu. Nagu käesoleva töö alapeatükkides 1.3.2. ja 2.1.2.1. läbi viidud analüüsi tulemusel selgus, on kehtiva tähtajalise elamisloa olemasolu nõue ning konkreetselt elamisloa alusel viie aasta jooksul elamise nõue aga direktiiviga vastuolus. Sellest tulenevalt on ka vastavate tingimuste tõendamise nõudmine direktiivi art 7 lg-ga 1 vastuolus, sest nõutavad andmed ei tõenda direktiivis pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ette nähtud tingimuste täitmist.

Nimetatud määruse § 49 lg 1 kohaselt tuleb taotluse esitamisel esitada ka dokument, mis tõendab taotleja püsivat ja legaalset sissetulekut ning milles on näidatud sissetuleku suurus, regulaarsus ja allikad. Sama määruse § 60 lg 2 p 4 kohaselt peab see dokument tõendama Eestis äraelamiseks püsiva legaalse sissetuleku olemasolu. Kuigi nimetatud sätete kohaselt nõutakse taotlejalt püsiva, regulaarse ning Eestis äraelamist võimaldava sissetuleku tõendamist, selgus käesoleva töö alapeatükis 2.2. läbi viidud analüüsi tulemusel, et Eestis piisab pikaajalise elaniku staatuse saamiseks vaid 540 euro suuruse sissetuleku tõendamisest kuue kuu jooksul kokku, mis Eestis äraelamist ei võimalda ning samuti ei ole praktikas oluline sissetuleku regulaarsus. Sellised vastuolud võivad kahjustada direktiivi eesmärki, sest pikaajalise elaniku staatuse taotleja võib määruses sätestatud tingimusele tuginedes loobuda pikaajalise elaniku staatuse taotlemisest, kuna võib arvata, et tema sissetulek ei vasta pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ette nähtud tingimustele, kuigi sissetuleku olemasolu tingimus talle pikaajalise elaniku staatuse saamisel takistuseks ei saaks.

Nimetatud määruse § 60 lg 3 kohaselt nõutakse taotlejalt pikaajalise elaniku elamisloa taotlemisel täiendavaid andmeid ka taotleja avaliku korra ja julgeoleku nõuetele vastavuse kohta ning andmeid taotleja seadusjärgse esindaja ja perekonnaliikmete kohta. Need andmed ei tõenda otseselt direktiivi art 4 ette nähtud elamise kestuse nõude ega direktiivis 5 ette nähtud sissetuleku ja ravikindlustuse olemasolu ning integratsioonitingimuste täitmist. Seega ei ole lubatud nende andmete saamiseks nõuda süstemaatiliselt dokumentaalsete tõendite esitamist.¹⁶² Eestis nõutakse neid andmeid taotlejalt nii, et taotleja peab vastavad andmed esitama taotlusankeedis ning täiendavate vastavaid andmeid tõendavate dokumentaalsete tõendite esitamine ei ole nõutav.¹⁶³ Kuna pikaajalise elaniku staatuse andmise otsustamisel võib vajalik olla ka nende andmete teadmine ning vastav andmete esitamise kord ei ole taotleja jaoks ebaproportsionaalselt keeruline, ei ole nende andmete küsimine direktiiviga vastuolus.

Edasi kontrollitakse, kas Eesti õiguse kohaselt nõutakse pikaajalise elaniku staatuse taotlejalt eluaseme olemasolu kohta dokumentaalsete tõendite esitamist. Juhul, kui see on nii, kontrollitakse, mis on selle nõude eesmärk, arvestades, et vastav eesmärk võib direktiivi art 7 lg-te 1 ja 3 koostoimest tulenevalt olla vaid pikaajalise elaniku staatuse saamise sisuliste tingimuste täitmise tõendamine. Eesti õiguse kohaselt nõutakse taotlejalt eluaseme olemasolu tõendamist seeläbi, et VMS § 232 lg 1 p 6 kohaselt saab taotleja pikaajalise elaniku staatuse vaid siis, kui tema elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse. Üldjuhul on rahvastikuregistrisse andmete kandmise eesmärk rahvastikuregistri seaduse § 2 kohaselt see, et riik ja kohalikud omavalitsused saaksid vastavaid andmeid kasutada avalike ülesannete täitmisel. Direktiivi art 7 lg-te 1 ja 3 kohaselt on eluaseme olemasolu kohta tõendite nõudmine lubatav aga vaid juhul, kui see on vajalik pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuste täitmise tõendamiseks. Antud juhul võib nõue kanda elukoha andmed rahvastikuregistrisse olla aga õigustatud vajadusega kontrollida, kas kolmanda riigi kodanik elab ka tegelikkuses Eesti territooriumil, mis on direktiivi art 3 lg 1 kohaselt üheks pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuseks. Seega on Eesti õiguses kehtestatud nõue kanda elukohaandmed rahvastikuregistrisse direktiiviga kooskõlas, juhul kui selle nõude eesmärk on tõendada pikaajalise elaniku staatuse saamise sisuliste tingimuste täitmist.

Kokkuvõttes on Eesti õiguses problemaatiline nende dokumentide nõudmine, mille eesmärk on tõendada nende tingimuste täitmist, mis on juba tingimuste tasandil direktiiviga vastuolus. Selleks, et viia Eesti õigus vastavas küsimustes direktiiviga kooskõlla, tuleks esmalt viia

¹⁶² Commission report, lk 4.

¹⁶³ Politsei- ja Piirivalveamet. Oluline info pikaajalise elamisloa taotlejale (viide 102).

direktiiviga kooskõlla pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ette nähtud sisulised tingimused ning nendest lähtuvalt kehtestada ka menetluslikud nõuded.

3.3. Otsuse vaidlustamise võimalused

Pikaajalise elaniku staatuse saamiseks võib teatud juhtudel olla vajalik ka haldusorgani otsuse vaidlustamine, juhul kui vastava otsuse kohaselt keeldutakse taotlejale ekslikult pikaajalise elaniku staatuse andmisest. Juhul, kui taotlejal puudub siseriikliku õiguse kohaselt tõhus õiguskaitse eksliku otsuse vaidlustamiseks, võib ainuüksi haldusorgani eksimus otsuse tegemisel saada pikaajalise elaniku staatuse saamise takistuseks. Selle ärahoidmiseks on vajalik, et siseriiklik õigus oleks direktiiviga 2003/109/EÜ kooskõlas osas, mis reguleerib pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse vaidlustamist.

Osaliselt on pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse vaidlustamine reguleeritud direktiivis 2003/109/EÜ endas. Direktiivi art 10 lg-s 2 on sätestatud, et taotlejal on õigus pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsus asjaomases liikmesriigis vaidlustada. Selleks, et pikaajalise elaniku staatuse taotlejal oleks võimalik otsuse peale kaevata, tuleb teda direktiivi art 10 lg 1 kohaselt teavitada ka põhjustest, miks talle pikaajalise elaniku staatuse andmisest keelduti ning apellatsiooni esitamise võimalusest ning sellega seonduvatest tähtaegadest.

Osas, milles direktiiv pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse vaidlustamist otsesõnu ei reguleeri, peab vastav regulatsioon pakkuma tõhusat õiguskaitset Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni mõttes.¹⁶⁴ See tuleneb direktiivi põhjendusest 3, mille kohaselt peab direktiivi rakendamisel pidama kinni põhimõtetest, mida tunnustab inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Seda tuleb silmas pidada kaebetähtaja kehtestamisel, sest kuigi direktiivis ei ole sätestatud kindlat tähtaega, mis peab taotlejale jääma otsuse vaidlustamiseks, peab vastav tähtaeg olema selline, mis tagab õiguse tõhusale õiguskaitsele. Eesti õiguse vastavus direktiivile on kahtluse all, sest Eesti õiguses on pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsustamise vaidlustamiseks ette nähtud vaid kümne päeva pikkune tähtaeg.

¹⁶⁴ EKo 11.01.2011, C-226/99, *Siples*, p 17-19; E. Brouwer. *Effective Remedies in Immigration and Asylum Law Procedures: A Matter of General Principles of EU Law*. – A. Baldaccini, E. Guild, H. Toner (ed). *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing 2007, lk 79.

Eelnevalt tulenevalt kontrollitakse käesolevas alapeatükis esmalt, kas Eesti õiguse kohaselt põhjendatakse pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsust ning teavitatakse taotlejat apellatsiooni esitamise võimalusest ning sellega seonduvatest tähtaegadest. Seejärel analüüsitakse ka küsimust, kas Eesti õiguses kehtestatud lühike kaebetähtaeg võib takistada õigust tõhusale õiguskaitsele.

Tulenevalt VMS § 12 lg-st 1 kohaldub Eesti õiguses pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse tegemisel HMS § 56 ja § 57. Eesti õigus on direktiiviga kooskõlas osas, mille järgi tuleb taotlejat teavitada apellatsiooni esitamise võimalustest, sest HMS § 57 lg-st 1 tuleneb kohustus viidata pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuses ka otsuse vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. HMS § 56 lg-te 1 ja 3 kohaselt tuleb soodustava haldusakti andmisest keeldumist põhjendada ning kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida ka kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Seega on Eesti õiguses toimiv ka direktiivis ette nähtud nõue, mille kohaselt tuleb pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsust põhjendada.

Eesti õiguses ette nähtud regulatsioon pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks võib aga siiski olla vastuolus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 ning samuti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitega 6 ja 13. Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 47 kohaselt on taotlejal õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 6 ja 13 kohaselt on taotlejal õigus õiglasele kohtulikule arutamisele ja õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Põhjus, miks Eesti õigus võib eelnevalt nimetatud sätetega vastuolus olla, on see, et VMS § 248 kohaselt saab pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsust vaidlustada vaid kümne päeva jooksul.

Direktiivis 2003/109/EÜ ei ole sätestatud kaebetähtaja pikkust ning samuti puudub direktiivi 2003/109/EÜ kontekstis kohtupraktika selle kohta, kui pikk peaks kaebetähtaeg otsuse vaidlustamiseks olema. Juhiseid selle kohta, milline peaks olema tähtaeg otsuse vaidlustamiseks, saab aga muude õigusaktide tõlgendamisel Euroopa Inimõiguste kohtu praktikast lähtuvalt, arvestades, et direktiivi põhjenduse 3 kohaselt tuleb direktiivi tõlgendamisel lähtuda ka inimõiguste- ja põhivabaduste kaitse konventsioonist. Euroopa Inimõiguste kohtu praktika kohaselt sõltub vaidlustamise tähtaja õigustatus iga juhtumi asjaoludest ning vaidlustamise tähtaega võib pidada liiga lühikeseks siis, kui selle jooksul ei ole võimalik läbida kõiki vajalikke ja soovitud samme apellatsiooni esitamiseks.¹⁶⁵ Seejuures

¹⁶⁵ M. Reneman. Asylum remedies. – E. Guild, P. Mindehoud (eds). The First Decade of EU Migration and

tuleb arvestada ka seda, et taotleja võib vajada riigi õigusabi ning abi võõrkeelse juriidilise teksti tõlkimisel.¹⁶⁶

Arvestades seda, et pikaajalise elaniku staatuse taotlejal võivad puududa õigusalsed teadmised ning taotleja emakeel ei ole suure tõenäosusega eesti keel, võib kümme päeva selleks, et otsusest ning otsuse aluseks olevatest õigusaktidest aru saada, olla liiga lühike aeg. Sama probleem tõusetub ka tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamise puhul, sest ka tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise vaidlustamiseks on VMS § 222 lg 1 kohaselt aega vaid kümme päeva. Eesti Riigikohus on avaldanud seisukoha, et kümnepäevane tähtaeg elamisloa asjades võib olla ebaproportsionaalselt lühike tähtaeg.¹⁶⁷ Kümnepäevane ajaline piirang otsuse vaidlustamiseks võib olla vastuolus ka diskrimineerimise keeluga, sest näiteks viisa andmisest keeldumise otsuse peale on võimalik kaevata kolm korda pikema aja, 30 päeva jooksul, nagu tuleneb VMS § 100¹ lg-st 1. Seejuures ei põhjendata VMS § 66 lg 1 kohaselt viisa andmisest keeldumist. Selline regulatsioon on vastuoluline, sest juhul, kui otsust ei põhjendata, ei ole taotlejal otsuse vaidlustamiseks vaja rohkem aega kui otsuse puhul, kus on esitatud põhjendused ning mille vaidlustamiseks tuleb esitatud põhjendusi analüüsida. Käesoleva töö autor ei näe põhjust, miks peaks pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamise tähtaeg olema lühem kui viisa andmisest keeldumise vaidlustamise tähtaeg ning üldine 30-päevane tähtaeg, mis on ette nähtud haldusaktide vaidlustamiseks tulenevalt HMS §-s 75 ja HKMS § 46 lg-test 1 ja 2. Seega on tõenäoline, et Eesti õiguses ette nähtud kümnepäevane tähtaeg on direktiiviga vastuolus, kuigi Euroopa Kohtu praktika puudumise tõttu selle kohta kindlaid järeldusi teha ei saa.

Eelnevat kokku võttes on Eesti õigus direktiiviga kooskõlas osas, milles tuleb direktiivi kohaselt põhjendada pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsust ning teavitada taotlejat apellatsiooni esitamise võimalusest ning sellega seonduvatest tähtaegadest. Eesti õigus on tõenäoliselt direktiiviga vastuolus aga seetõttu, et tähtaeg pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks ei võimalda taotlejale tõhusat õiguskaitset. Seetõttu tuleks pikendada VMS §-s 248 sätestatud tähtaega pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks 30 päevani, mis on üldiselt ette nähtud haldusaktide vaidlustamiseks ning samuti ka viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks. Ebaselge on ka see, miks on VMS § 248 kohaselt võimalik vaidlustada pikaajalise elaniku staatuse andmise ja taastamise otsust ning kellel võiks olla huvi sellise otsuse vaidlustamiseks. Vastavaid selgitusi ei ole võimalik leida ka seaduse eelnõu

Asylum Law. Leiden: Koninklijke Brill NV 2012, lk 423.

¹⁶⁶ Reneman, lk 423, 424.

¹⁶⁷ RKHKm 3-3-1-61-12, p 8.

seletuskirjast.¹⁶⁸ Eelnevast tulenevalt teeb käesoleva töö autor ettepaneku muuta VMS § 248 järgnevalt: “Pikaajalise elaniku elamisloa andmisest, taastamisest keeldumise, kehtetuks tunnistamise või taotluse läbivaatamata jätmise otsuse peale võib 30 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates esitada kaebuse halduskohtule või vaide. Vaideotsuse võib vaidlustada sama tähtaja jooksul halduskohtus.”.

¹⁶⁸ E. Rebane jt. 829 SE I. Seletuskiri välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde.

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärk oli selgitada välja Eesti õiguse vastavus direktiivile 2003/109/EÜ pikaajalise elaniku staatuse saamist reguleerivate sätete osas ning esitada vastuolude esinemisel ettepanekud Eesti õiguse direktiiviga kooskõlla viimiseks. Töös läbi viidud analüüsi tulemusel selgus, et Eesti õigus on nendes küsimustes osaliselt direktiiviga kooskõlas, osaliselt vastuolus ning osaliselt ei ole üheselt selge, kas Eesti õigus on direktiiviga kooskõlas või mitte. Järgnevalt esitatakse kokkuvõtte sellest, kas igas töös uuritud küsimuses on Eesti õigus direktiiviga kooskõlas, vastuolus või on direktiiviga kooskõla ebaselge ning kuidas tuleks direktiiviga vastuolus olevaid Eesti õiguse sätteid muuta, et need oleksid direktiiviga kooskõlas.

Käesoleva töö tulemusel selgus, et direktiiviga vastuolus on Eestis kehtiv regulatsioon, mille kohaselt annab endise siseriikliku alalise elamisloa alusel Eestis elanud isikutele automaatselt antud pikaajalise elaniku staatus õigusi ka teistes liikmesriikides. Põhjus, miks selline regulatsioon on direktiiviga vastuolus, seisneb selles, et liikmesriigid tunnustavad üksteise poolt antud pikaajalise elaniku staatust vaid juhul, kui see on antud direktiivis ette nähtud miinimumnõuete täitmise kontrollimisel. Eestis aga anti pikaajalise elaniku staatus endise siseriikliku alalise elamisloa alusel elanud isikutele soodsamatel tingimustel kui direktiivi miinimumnõuded ette näevad ning nähti seejuures ette, et selliselt antud pikaajalise elaniku staatus annab õigusi ka teistes liikmesriikides.

Eelnevalt kirjeldatud vastuolu kaotamine on keeruline, sest automaatselt pikaajalise elaniku staatuse saanud isikutel võib olla tekkinud õigustatud ootus sellele, et neil on pikaajalise elaniku staatusest tulenevad õigused ka teistes liikmesriikides. Seetõttu tuleks kirjeldatud vastuolu lahendada nii, et kui praktikas mõni liikmesriik isikule antud pikaajalise elaniku staatust ei tunnusta, peaks Eesti riik selgitama välja, kas konkreetne isik on õigustatud omama pikaajalise elaniku staatust ning jaatava vastuse korral tõendama seda ka vastavale liikmesriigile.

Eesti õiguses kajastub ebaõigesti ka direktiivi isikuline kohaldamisala, sest vastavalt Eesti õigusele ei saa pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes elavad Eestis Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele ette nähtud tähtajalise ja alalise elamisõiguse alusel, kuigi direktiivist tulenevalt peavad vastavad isikud saama pikaajalise elaniku staatust taotleda. Samuti võib Eesti õigus olla direktiiviga vastuolus seetõttu, et Eesti õiguse kohaselt ei saa ühelgi juhul pikaajalise elaniku staatust taotleda isikud, kes elavad Eestis Euroopa Liidu

kodaniku perekonnaliikme viibimisõiguse, VMS § 43 lg-s 1 sätestatud viibimisalustel või kaaluka avaliku huvi korral saadud elamisloa alusel. Eestis õigus on viimati nimetatud põhjusel direktiiviga vastuolus juhul, kui Euroopa Kohus tõlgendab direktiivi isikulist kohaldamisala laialt nii, et teatud juhtudel saab pikaajalise elaniku staatust taotleda ka isik, kes elab liikmesriigis sellisel alusel, mis eraldivõetuna liikmesriigis pikaajalist elamist ei võimalda.

Eesti õiguse direktiiviga kooskõlla viimiseks eelnevalt kirjeldatud isikulise kohaldamisala küsimuses tuleks Eesti õigusest kaotada ära tingimus, mille kohaselt peab isikul pikaajalise elaniku staatuse taotlemiseks olema kehtiv tähtajaline elamisluba. Selle asemel tuleks ette näha, et pikaajalise elaniku staatust saab taotleda isik, kes elab Eestis seaduslikul alusel. Lisaks tuleb sellisel juhul sätestada Eesti õiguses eraldi ka direktiivis ette nähtud erandid isikutegruppidest, kes pikaajalise elaniku staatust taotleda ei saa. See on vajalik, sest kehtiva Eesti õiguse kohaselt toimivad need erandid tänu sellele, et Eesti õiguses nõutakse pikaajalise elaniku staatuse taotlejalt kehtiva tähtajalise elamisloa olemasolu, mis välistab pikaajalise elaniku staatuse saajate hulgast need isikud, kes pikaajalise elaniku staatust direktiivi kohaselt taotleda ei saa. Alternatiivina oleks võimalik täiendada Eesti õiguses kehtestatud tähtajalise elamisloa olemasolu nõuet nii, et pikaajalise elaniku staatust saavad lisaks tähtajalise elamisloa alusel Eestis elavatele isikutele taotleda ka isikud, kellel on Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele ette nähtud elamisõigus. Viimasel juhul jääks Eesti õiguse vastavus direktiivile siiski küsitavaks, sest Euroopa Kohus võib direktiivi isikulist kohaldamisala tõlgendada ka nii, et pikaajalise elaniku staatust peavad lisaks saama taotleda ka muudel seaduslikel alustel Eestis viibivad isikud. Seetõttu oleks kindlam viis Eesti õiguse direktiiviga vastavusse viimiseks kehtestada nõue, mille kohaselt saavad pikaajalise elaniku staatust taotleda seaduslikul alusel Eestis elavad ja viibivad isikud.

Eesti õigus on vastuolus ka direktiivis ette nähtud elamise kestuse tingimusega pikaajalise elaniku staatuse saamiseks. Täpsemalt on direktiiviga vastuolus Eesti õiguses kehtestatud nõue, mille kohaselt peab kolmanda riigi kodanik pikaajalise elaniku staatuse saamiseks olema Eestis elanud viie aasta jooksul konkreetselt elamisloa alusel, sest elamisloa alusel elamise nõue on direktiivis sätestatud tingimusest rangem.

Selleks, et Eesti õigus eelnevalt nimetatud tingimuse osas direktiiviga kooskõlla viia, tuleks Eesti õigusest kaotada ära nõue, mille kohaselt peab pikaajalise elaniku staatuse saamiseks elama Eestis viie aasta jooksul konkreetselt elamisloa alusel. Samuti tuleks Eesti õiguses sellisel juhul eraldi kehtestada ka direktiivis ette nähtud erandid alustest, mille alusel Eestis elatud ja viibitud perioode pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava viieaastase perioodi

hulka ei arvestata. See on vajalik seetõttu, et siiani on vastavad erandid Eesti õiguses toiminud seeläbi, et Eesti õiguses nõutakse viie aasta jooksul elamist elamisloa alusel. Kui aga elamisloa alusel elamise nõue, mis on direktiiviga vastuolus, ära kaotada, lakkavad ka vastavad erandid toimimast.

Alternatiivina oleks võimalik täiendada Eesti õiguses kehtestatud tingimust nii, et lisaks elamisloa alusel elamise perioodidele arvestatakse nõutava viieaastase perioodi hulka ka Eesti kodakondsuse alusel elatud perioodid ja Euroopa Liidu õigusest tuleneva tähtajalise ja alalise elamisõiguse alusel elatud perioodid. Sellisel juhul jääks Eesti õiguse vastavus direktiivile küsitavaks juhul, kui Euroopa Kohus tõlgendaks elamise kestuse tingimust taotleja jaoks soodsalt nii, et ka muud seaduslikud alused Eestis viibimiseks ja elamiseks tuleks teatud juhtudel arvestada nõutava viieaastase perioodi hulka. Lisaks tuleks Eesti õiguses täpsustada ühe päeva võrra ka lubatud ajaperioodi pikkust, mille äraolekul Eesti territooriumilt pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutav ajaperiood ei katke. Samuti on Eesti õiguses sätestatud ebaõnnestunult elamise kestuse nõude täitmise tingimus alla viieaastaste laste suhtes.

Eesti õiguses on õigesti kehtestatud direktiivis ette nähtud tingimus, mille kohaselt peab kolmanda riigi kodanikul pikaajalise elaniku staatuse saamiseks olema ravikindlustus. Ebaõigesti võib aga olla kehtestatud piisava sissetuleku olemasolu tingimus. Direktiivi sätte sõnastuse kohaselt peab nõutava sissetuleku suurus olema selline, mis võimaldab isikul liikmesriigi sotsiaalabi süsteemi abita liikmesriigis äraelamist. Soodsamatel tingimustel võib direktiivi kohaselt pikaajalise elaniku staatuse anda vaid juhul, kui sellest staatusest ei tulene õigusi teistes liikmesriikides. Eesti õiguse kohaselt võivad pikaajalise elaniku staatuse saada ka isikud, kellel puuduvad vahendid, mis võimaldaksid Eestis sotsiaalisüsteemi abita äraelamist. Seejuures saavad Eesti õiguse kohaselt pikaajalise elaniku staatuse saanud isikud õigused ka teistes liikmesriikides, vaatamata sellele, et Eestis nõutav tingimus sissetuleku suursele on leebem kui direktiivi miinimumnõudena ette nähtud. Seetõttu on Eesti õiguses kehtestatud sissetuleku olemasolu tingimus direktiiviga vastuolus.

Eesti õiguses võib probleeme valmistada ka see, et välismaalaste seaduses ei ole üheselt arusaadavalt sätestatud, et pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumisel avaliku korra ja julgeolekuga seotud põhjustel tuleb kõikidel juhtudel kaalumine läbi viia, arvestades direktiivis nimetatud kaalumise lähtealuseid. Siiski on võimalik välismaalaste seaduse vastavaid sätteid tõlgendada direktiiviga kooskõlas. Selleks, et Eesti õiguse tõlgendamine direktiiviga kooskõlas oleks seaduse adressaatidele aga selgem, tuleks selgemalt sõnastada ka Eesti õiguse vastav regulatsioon.

Eesti õiguses kehtestatud integratsioonitingimused pikaajalise elaniku staatuse saamiseks võivad olla direktiiviga kooskõlas või vastuolus olenevalt sellest, millise tõlgenduse annab direktiivi sättele Euroopa Kohus. Käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel vastav Euroopa Kohtu praktika puudub. Eesti õiguses kehtestatud integratsioonitingimused on küll kooskõlas inimõigustega, sealhulgas diskrimineerimise keeluga, kuid see, kas kehtestatud integratsioonitingimused on kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega ning vastavad direktiivi eesmärgile ja toetavad direktiivi kasulikku mõju, ei ole üheselt selge.

Arvestades seda, et pikaajalise elaniku staatuse saamist võib takistada ka pikaajalise elaniku staatuse taotlemise kord, kontrolliti käesolevas töös ka seda, kas Eesti õiguses kehtestatud nõuded pikaajalise elaniku staatuse taotluse esitamisele on direktiiviga kooskõlas. Hetkel avaldatud Euroopa Kohtu praktika ei anna alust teha järeldust, et Eestis nõutav riigilõiv pikaajalise elaniku staatuse saamiseks on direktiiviga vastuolus. Eesti õiguses kehtestatud taotluse esitamise kord on direktiiviga vastuolus aga osas, milles nõutakse taotlejalt nende tingimuste täitmise tõendamist, mis on juba tingimustena direktiiviga vastuolus. Eesti õiguse direktiiviga kooskõlla viimiseks tuleks nõuda taotlejatelt vaid direktiivis ette nähtud tingimuste täitmise tõendamist.

Kuna pikaajalise elaniku staatuse saamiseks võib vajalik olla ka õiguskaitse kasutamine, kontrolliti käesolevas magistritöös ka seda, kas Eesti õiguse kohaselt on tagatud tõhus õiguskaitse isikutele, kellele on pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldutud. Töös läbi viidud analüüsi tulemusel selgus, et Eesti õigus on direktiiviga kooskõlas osas, milles tuleb direktiivi kohaselt põhjendada pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsust ning teavitada taotlejat apellatsiooni esitamise võimalusest ning sellega seonduvatest tähtaegadest. Eesti õigus on direktiiviga vastuolus tõenäoliselt aga seetõttu, et tähtaeg otsuse vaidlustamiseks on liiga lühike. Seetõttu tuleks pikendada senist kümnepäevast tähtaega pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks 30 päevani, mis on üldiselt ette nähtud haldusaktide vaidlustamiseks ning samuti viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks.

Selleks, et Eesti õiguse kohaselt saaksid pikaajalise elaniku staatuse need isikud, kes on selleks Euroopa Liidu õiguse kohaselt õigustatud ning selleks, et pikaajalise elaniku staatust ei saaks need isikud, kes selleks õigustatud ei ole, tuleks Eesti õigus viia direktiiviga kooskõlla. Arvestades, et paljudes küsimustes on Eesti õiguse kooskõla direktiiviga ebaselge, on oluline hoida end kursis ka edaspidise Euroopa Kohtu praktikaga direktiivi 2003/109/EÜ tõlgendamise osas.

The Conformance of Estonian Law with the Provisions of Directive 2003/109/EC related to the Acquisition of Long-term Resident Status

Résumé

This Master's thesis analyses whether Estonian law is in conformance with the provisions of Directive 2003/109/EC related to the acquisition of long-term resident status. Directive 2003/109/EC determines the terms for conferring and withdrawing long-term resident status and the rights pertaining thereto and also the terms of residence in Member States other than the one that conferred long-term status. The term "third-country national" includes both stateless persons and persons who have a citizenship other than the European Union one.¹⁶⁹ Currently, approximately 20 million third-country nationals reside in the territory of the European Union, forming 4 % of the whole EU population.¹⁷⁰ Estonia is one of the Member States of the EU where the percentage of third-country nationals in the population is the highest, about 15 %.¹⁷¹

Third-country nationals may be interested in obtaining long-term resident status provided by Directive 2003/109/EC for multiple reasons. It grants its holders equal treatment with citizens of the Member State in a wide range of economic and social matters, protection against expulsion and certain rights in other Member States as well as certain rights to family members of a long-term resident status holder. In order to acquire the status, applicants have to meet certain substantive and procedural conditions set in Directive 2003/109/EC. Once these conditions have been met, applicants do not acquire the status automatically, but Member States have to grant it to them in accordance with the procedural rules set in Directive 2003/109/EC.

In Estonia, already 175 000 persons have obtained long-term resident status, whereas approximately 23 000 persons who reside in Estonia on the basis of temporary residence permit might be interested in obtaining long-term residence status as well.¹⁷²

¹⁶⁹ Council Regulation (EC) no 862/2007, art 2.1 (i); Handoll, p 611.

¹⁷⁰ European Commission, Eurostat. Demography Report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011, p 49.

¹⁷¹ European Commission, Eurostat. Total population and resident population by group of citizenship, 2011. – epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_population_and_resident_population_by_group_of_citizenship_2011.png&filetimestamp=20130204085341 (24.03.2014).

¹⁷² *Ibid.*; Politsei- ja Piirivalveamet. Migratsioonistatistika 01.01.2014 seisuga, tabel 1. – www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf (24.03.2014).

Problematically, in many Member States the transposition of the directive has been incorrect and the impact of the directive has been weak according to the European Commission report from 2011 on the application of Directive 2003/109/EC.¹⁷³ The Commission has also referred to Estonia as a Member State where the transposition of the directive might have not been correct. In addition, the recent case law of the European Court of Justice from 2012 provides directions how the directive shall be interpreted. Considering the fact that the European Union case law in which Directive 2003/109/EC has been interpreted for the first time is rather recent, it is likely that Member States might not have reviewed their national law in the light of the case law yet.

Therefore, a large number of third-country nationals may be interested in obtaining long-term resident status in Estonia, meanwhile Estonian law might not be in conformance with the directive. The conformance of Estonian law with the directive has been questioned, as the Commission has criticised Estonia for incorrect transposition of the directive and it is also probable that Estonian law has not been reviewed in the light of the recent case law of the European Court of Justice.

Taking the above into account, the aim of the Master's thesis is to analyse whether Estonian law conforms with Directive 2003/109/EC concerning the provisions that regulate the acquisition of long-term resident status. In case of non-conformance, the aim is also to suggest amendments to Estonian law.

This thesis aims to answer the following questions. How should the directive be interpreted? Is the way long-term resident status was granted to former national permanent residence permits holders in 2006 in compliance with the directive? Is Estonian law in conformance with the personal scope of the directive? Are the substantial conditions for acquiring long-term resident status transposed correctly into Estonian law? Are the procedural conditions for acquiring long-term resident status transposed correctly into Estonian law? Is Estonian law in conformance with the directive regarding procedural guarantees for challenging the decision rejecting the granting of long-term resident status?

To answer these questions, the provisions of Estonian law are compared with the provisions of the directive. Firstly the provisions of the directive are interpreted in the light of the case law of the European Court of Justice, the recitals of the directive and the general principles of European Union law. Next, the relevant provisions of Estonian law are compared with the provisions of the directive in order to find out whether they are in conformance with the directive. In case they are not, the thesis suggests amendments to Estonian law unless it is

¹⁷³ Commission report, p 10.

possible to interpret the Estonian law in conformance with the directive according to the indirect effect of the European Law. The analysis indicates that Estonia has transposed some provisions of the directive correctly, some incorrectly and for some provisions the correctness of transposition is not unequivocal.

The thesis argues that the way in which long-term resident status was related to the former national permanent residence permit in Estonia does not conform with the directive. In 2006, when the directive was transposed to Estonian law, all third-country nationals who were residing in Estonia on the basis of the former national permanent residence permit were granted long-term resident status automatically without being required to fulfill the conditions that are determined in the directive for acquiring long-term resident status. At the same time, the Estonian law stipulates that those who were automatically granted long-term resident status were also granted rights in other Member States. This does not conform with the directive, because the residence permits that are granted on terms more favourable than those laid down by the directive shall not confer the right of residence in other Member States.

Amending the described non-compliance is complicated, because the third-country nationals who were granted long-term resident status automatically might already have reasonable expectation that they have all the rights provided by the directive. Thus, the non-compliance should be solved in practice in each concrete problem situation by the state. The state should clarify whether the person who is denied rights in other Member States actually is justified to have it and if one is, the state should provide evidence to other Member States to prove it.

The thesis argues that the personal scope of the directive is not reflected correctly in Estonian law. Specifically, Estonian law states that only persons who are holding a valid temporary residence permit can apply for the status, whereas the directive states that it shall be open to everyone who is legally residing in the territory of a Member State, excluding persons who reside in the Member State on some certain basis determined in the directive. The main reason why Estonian law is not in conformance with the directive is that, according to a grammatical interpretation of Estonian law, third-country nationals who reside in Estonia on the basis that derive from directive 2004/38/EC cannot apply for long-term residence status, even though they shall have the right. Furthermore, the Court may interpret the personal scope of the directive even more broadly and, as a result, applying for the status shall be possible to even more categories of persons who are currently excluded from applying for the status.

Therefore, the Estonian law requirement that only allows temporary residence permit holders to apply for the status should be amended. In that case, the basis that exclude persons from applying for long-term resident status shall be set separately in Estonian law as well. This is

needed, because currently the exclusions set in the directive are functioning in Estonian law due to the requirement of holding temporary residence permit in order to apply for long-term resident status.

The thesis also argues that the condition of the duration of residence, which is a condition for acquiring long-term resident status, has been transposed to Estonian law incorrectly. Specifically, the requirement in Estonian law that a third-country national has to have resided in Estonia explicitly on the basis of a residence permit during five years does not comply with the directive. According to the directive it is sufficient if the five-year residence has been legal, excluding some certain basis of residence. There are other basis of residence besides residence permit which allow residing in Estonia legally during five years and at the same time not constituting a ground which is excluded from the five-year duration period according to the directive. Thus, the requirement to reside in the territory of Estonia explicitly on the basis of residence permit is too restrictive.

In order to amend the latter non-compliance, the requirement to reside in Estonia explicitly on the basis of residence permit should be claimed invalid. In addition, the Estonian law should specifically stipulate that periods resided on some exceptional basis of residence are not calculated in the required five-year duration period. According to the current valid Estonian law these basis are excluded from the calculation due to the requirement of residing in Estonia on the basis of residence permit, as this requirement automatically excludes the time periods which according to the directive shall not be calculated in the five-year duration period.

As for the condition set in directive requiring third-country nationals to have sickness insurance in order to be granted long-term resident status, the provision has been transposed correctly into Estonian law. However, the thesis argues that the condition according to which a third-country national is required to have stable and regular resources, might have been transposed to Estonian law incorrectly. According to the provision of the directive Member States shall require applicants to have resources that are sufficient for an applicant to maintain oneself and the members of one's family without recourse to the social assistance system of the Member State. As already mentioned, the residence permits that are granted on terms that are more favourable than those laid down by the directive shall not confer the right of residence in the other Member States. In Estonian law, however, the resources requirement is too lenient to be sufficient to maintain oneself and one's family without recourse to the social assistance system. At the same time, third-country nationals who obtain long-term resident status are granted rights in other Member States as well, relying on the Estonian law. For that

reason, the condition regarding the sufficient resources is not in conformance with the directive.

Furthermore, in Estonian law it has not been unequivocally stipulated that in the instances of refusing to grant long-term resident status on grounds of public policy or public security the administrative body has to consider all the aspects determined by the directive in all cases. The latter requirement, however, is mandatory according to the directive. Moreover, at first glance, Estonian law seemingly allows refusing from granting the status on the ground of the threat to public health as if it was a ground for public policy, which is not allowed by the directive. Nevertheless, it is possible to interpret Estonian law in conformance with the directive regarding the described issues. To make the compliance clear, however, the wording of the Estonian law provisions should be less ambiguous.

Moreover, it is unclear if the integration conditions set in Estonian law comply with the directive or not. To evaluate this, further interpretation of the directive provision is necessary by the European Court of Justice. The language requirement on the level B1, which is set in Estonian law, might preclude third-country nationals from obtaining long-term resident status. However, the thesis argues that the integration conditions set in Estonian law conform with fundamental rights and the requirement of non-discrimination. On the other hand, it may be contested whether the conditions are also in conformance with the principle of proportionality or whether they might jeopardise the effectiveness of the directive. The author of the thesis maintains that it is possible to interpret the provision of the directive in a way that the integration conditions set in Estonia comply with it.

Obtaining long-term resident status may also be hindered by incorrectly transposed procedural rules. As a result of the analysis it is argued that the state fee required for applying for the status in Estonia is probably in conformance with the directive. However, the conditions concerning the documents and evidence that is required from the applicants when applying for the status does not completely conform with the directive.

When it comes to challenging the rejected applications, it is argued in the thesis that to some extent Estonian law is in conformance with the directive and to some extent it is not. It is in conformance regarding the requirement set in the directive to give reasons for any decision rejecting an application for long-term resident status and regarding the requirement to notify the applicant about redress procedures available and the time within which the applicant may act. However, Estonian law might not be in conformance with the directive due to the reason that the time period for challenging the rejected application is very short, only 10 days. To guarantee efficient judicial protection, which might be necessary for obtaining long-term

resident status, the time period shall be longer. In the thesis it is suggested that the time period should be 30 days, which is the general time period for challenging administrative acts in Estonia and also challenging the rejected visa applications in Estonian law.

In order to guarantee that in Estonia long-term resident status will be granted to those applicants who are justified to obtain it, the provisions of Estonian law that are currently in non-conformance with the directive shall be amended. Taking into account that in a number of areas it is not clear whether Estonian law is in compliance with the directive, it is essential to follow the forthcoming case law of the European Court of Justice that provides further directions in interpreting the directive and in evaluating the conformance of national law with the directive.

Kasutatud kirjandus

- 1) Acosta Arcarazo, D. “En attendant Godot” or the EU Law Limits to Integration Conditions. – Strik, T., Pascouau Y. (eds). Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its Member States. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.
- 2) Acosta Arcarazo, D. Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Postnational Form of Membership. – European Law Journal 2014 (veel avaldamata, käsikiri käesoleva töö autori valduses).
- 3) Acosta Arcarazo, D. The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2011.
- 4) Boelaert-Suominen, S. Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back. – Common Market Law Review 2005/42 (4).
- 5) Brouwer, E. Effective Remedies in Immigration and Asylum Law Procedures: A Matter of General Principles of EU Law. – Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (ed). Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing 2007.
- 6) European Commission, Eurostat. Demography Report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2011.
- 7) European Commission, Eurostat. Total population and resident population by group of citizenship, 2011. – Arvutivõrgus: epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_population_and_resident_population_by_group_of_citizenship,_2011.png&filetimestamp=20130204085341 (24.03.2014).
- 8) European Commission. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. Brussels, 28.9.2011. COM (2011) 585 final.
- 9) Groenendijk, K. The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration. – Baldaccini, A., Guild, E., Toner, H. (eds). Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford: Hart 2007.

- 10) Handoll, J. Council Directive 2003/109/EC. – K. Hailbronner (ed). EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives. München: Verlag C. H. Beck oHG 2010
- 11) Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus. Eesti keele õpe. – Arvutivõrgus: www.meis.ee/keeleope (24.03.2014).
- 12) Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus. Kursused. Palju see maksab? – Arvutivõrgus: www.meis.ee/kodakondsuse-taotlejale-palju-see-maksab (24.03.2014).
- 13) Paluteder, K. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike Eestist väljasaatmine Kehtiva reeglistiku probleemid. – Juridica VI/2013.
- 14) Peers, S. Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals. – European Law Review 2004/29.
- 15) Peers, S. jt (ed). EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary. Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration Law. Leiden, Boston: Nijhoff 2012.
- 16) Peers, S. The Court of Justice lays the foundations for the Long-Term Residents Directive: Kamberaj, Commission v. Netherlands, Mangat Singh. – Common Market Law Review 2013/50.
- 17) Politsei- ja Piirivalveamet. Migratsioonistatistika 01.01.2014 seisuga. – Arvutivõrgus: www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf (24.03.2014).
- 18) Politsei- ja Piirivalveamet. Oluline info pikaajalise elamisloa taotlejale. – Arvutivõrgus: www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/pikaajalise-elaniku-elamisluba/oluline-info-pikaajalise-elamisloa-taotlejale.dot#legaalne (24.03.2014).
- 19) Politsei- ja Piirivalveamet. Pikaajalise elaniku elamisloa ja pikaajalise elaniku elamisloa taastamise taotlus. – Arvutivõrgus: www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/pikaajalise-elaniku-elamisluba/ (24.03.2014).
- 20) Politsei- ja Piirivalveamet. Riigilõivud. – Arvutivõrgus: www.politsei.ee/et/teenused/riigiloivud/riigiloivu-maarad/elamisluba/index.dot (24.03.2014).
- 21) Politsei- ja Piirivalveamet. Teeninduskorralduse büroo. Päringute vastused 04.03.2014, 07.03.2014, 11.03.2014 (e-kirjad käesoleva töö autori valduses).
- 22) Rebane, E. jt. Seletuskiri välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 829 SE I juurde.

- 23) Reneman, M. Asylum remedies. – Guild, E., Mindehoud, P. (eds). The First Decade of EU Migration and Asylum Law. Leiden: Koninkijke Brill NV 2012.
- 24) Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus. Eesti keele oskuse tasemed. – Arvutivõrgus: www.ekk.edu.ee/eksaminandile/eesti-keele-tasemeeksamid (24.03.2014).
- 25) Sihtasutus Innove. Päringu vastus 10.03.2014 (e-kiri käesoleva töö autori valduses).
- 26) Sihtasutus Innove. Statistika ja analüüsid. A2, B1, B2 ja C1 taseme eksam 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. – Arvutivõrgus: www.innove.ee/et/eesti-keele-tasemeeksamid/tasemeeksamite-statistika-ja-analyysid (24.03.2014).
- 27) Siseministeerium. Keelenõuded pikaajalise elamisloa taotlejale. – Arvutivõrgus: www.siseministeerium.ee/17480/ (24.03.2014).
- 28) Siseministeerium. Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. – Arvutivõrgus: www.siseministeerium.ee/25396 (24.03.2014).

Kasutatud õigusaktid

Eesti õigusaktid

- 29) Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vaheline Kokkulepe Vene Föderatsiooni relvajõudude pensionäride sotsiaalsete tagatiste küsimustes Eesti Vabariigi territooriumil. – RT II 1995, 46, 203.
- 30) Euroopa Liidu kodaniku seadus. – RT I, 29.12.2011, 173.
- 31) Isikut tõendavate dokumentide seadus. – RT I, 21.03.2014, 11.
- 32) Kodakondsuse seadus. – RT I, 10.07.2012, 31.
- 33) Rahvastikuregistriseadus. – RT I, 22.11.2013, 2.
- 34) Riigilõivuseadus. – RT I, 13.03.2014, 7.
- 35) Tallinna Linnavolikogu 13.06.2013 määrus nr 41. – RT IV, 31.01.2014, 2.
- 36) Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määrus nr 82 „Legaalse sissetuleku määrade kehtestamine“. – RT I 2010, 45, 267.
- 37) Vabariigi Valitsuse 30.06.2010 määrus nr 88 “Tähtajalise elamisloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise ning pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise, andmise, taastamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning tähtajalise elamisloa ja pikaajalise elaniku elamisloa vormide kehtestamine”. – RT I, 27.08.2013, 12.
- 38) Välismaalaste seadus. – RT I 1993, 44, 637 ... RT III 2004, 20, 224.
- 39) Välismaalaste seadus. – RT I, 23.12.2013, 69.
- 40) Välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 2006, 21, 159.
- 41) Võru Linnavolikogu 12.12.2012 määrus nr 24. – RT IV, 12.12.2012, 20.

Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu õigusaktid

- 42) Decision No 1/80 of the Association Council of 19 September 1980 on the Development of the Association adopted by the Association Council set up by the Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey. – Arvutivõrgus:

www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf (25.03.2014).

- 43) Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010, lk 389-403.
- 44) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.05.2011. a direktiiv 2011/51/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele. – ELT L 132, 19.05.2011, lk 1-4.
- 45) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.07.2007. a määrus nr 862/2007, mis käsitleb ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 311/76 võõrtöötajaid käsitleva statistika koostamise kohta. – ELT L 199, 31.07.2007, lk 23-29.
- 46) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004. a direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. – ELT L 158, 30.4.2004, lk 77-123.
- 47) European Parliament and Council Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. – OJ L 158, 30.04.2004, lk 97, 98.
- 48) Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34.
- 49) Nõukogu 22.09.2003. a direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta. – ELT L 251, 03.10.2003, lk 12-18.
- 50) Nõukogu 25.02.1964. a direktiiv 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta. – ELT L 056, 04.04.1964, lk 850-857.
- 51) Nõukogu 25.05.2009. a direktiiv 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta. – ELT L 155, 18.06.2009, lk 17-29.
- 52) Nõukogu 25.11.2003. a direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. – ELT L 16, 20.05.2011, lk 272-281.
- 53) Nõukogu 29.04.2004 a direktiiv 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta. – ELT L 304, 30.09.2004, lk 2.

Kasutatud kohtupraktika

- 54) EKo 27.10.1977, C-30/77, *Bouchereau*.
- 55) EKo 18.05.1982, C-115/81, *Adoui*.
- 56) EKo 10.04.1984, C-14/83, *Von Colson*.
- 57) EKo 10.07.1984, C-72/83, *Campus Oil*.
- 58) EKo 28.11.1989, C-379/87, *Groener*.
- 59) EKo 13.11.1990, C-106/89, *Marleasing*.
- 60) EKo 10.02.2000, C-340/97, *Nazli*.
- 61) EKo 16.09.2004, C-465/01, *Commission v Republic of Austria*.
- 62) EKo 27.06.2006, C-540/03, *Parliament v Council*.
- 63) EKo 10.07.2008, C-30/07, *Jipa*.
- 64) EKo 04.03.2010, C-578/08, *Chakroun*.
- 65) EKo 11.01.2011, C-226/99, *Siples*.
- 66) EKo 28.04.2011, C-61/11, *PPU*.
- 67) EKo 21.12.2011, C-424/10, *Ziolkowski*.
- 68) EKo 24.04.2012, C-571/10, *Kamberaj*.
- 69) EKo 26.04.2012, C-508/10, *Commission v Netherlands*.
- 70) EKo 18.10.2012, C-502/10, *Singh*.
- 71) EKo 08.11.2012, C-40/11, *Iida*.
- 72) RKHKm 3-3-1-61-12.
- 73) EIKo 17.01.2006, 51431/99, *Mendizabal*.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Maret Kruus,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Eesti õiguse vastavus direktiivile 2003/109/EÜ pikaajalise elaniku staatuse saamist reguleerivate sätete osas,

mille juhendaja on Ene Andresen,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 05.05.2014